



Науковий вісник:

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

ISSN (print) 2618-0065
DOI: [https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1\(13\)](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1(13))



НАУКОВИЙ ВІСНИК: Державне управління



№ 1(13) 2023

НАУКОВИЙ
ЖУРНАЛ

Заснований у 2018 році
Виходить 2 рази на рік
(з 2022 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 27.04.2023 р. № 4).

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

Випускові редактори:

***Борисова Анна,
Добростан Оксана***

Літературний редактор:

Помазанова Тетяна (українська 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, 2023

© Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, 2023

© ПАТ «Вищий навчальний заклад

“Міжрегіональна Академія управління персоналом”», 2023

Редакційна колегія

д-р наук держ. упр., проф.	Петро ВОЛЯНСЬКИЙ (голова)
д-р наук держ. упр., доц.	Олександр ТВЕРДОХЛІБ (заступник голови)
д-р наук (науки з безпеки)	Януш ГЕРШЕВСЬКИЙ (Республіка Польща)
д-р права, Phd, доц., L.L.M.	Віцен ВЛАСТИМІЛ (Словацька Республіка)
д-р наук (науки з економіки)	Марцін КЕНСІ (Республіка Польща)
д-р права, Phd, L.L.M., MBA	Йозеф ЗАТЬКО (Словацька Республіка)
д-р наук держ. упр., проф.	Андрій СЕМЕНЧЕНКО
д-р наук держ. упр., проф.	Анна ТЕРЕНТ'ЄВА
д-р. наук держ. упр., проф.	Микола АНДРІЄНКО
д-р наук держ. упр., доц.	Сергій АНДРЕЄВ
д-р наук держ. упр., проф.	Сергій БЄЛАЙ
д-р наук держ. упр., проф.	Наталія ВАСИЛЬЄВА
д-р наук держ. упр., проф.	Сергій МАЙСТРО
д-р наук держ. упр., проф.	Олександр
д-р наук держ. упр., проф.	МЕЛЬНИЧЕНКО
д-р наук держ. упр., доц.	Микола ЛАТИНІН
д-р наук держ. упр., проф.	Євген РОМАТ
д-р наук держ. упр., доц.	Ірина ГРИЩЕНКО
д-р наук держ. упр., проф.	Оксана ПАРХОМЕНКО- КУЦЕВІЛ
д-р наук держ. упр., проф.	Петро ГАМАН
д-р наук держ. упр., доц.	Сергій ПРИЛІПКО
д-р наук держ. упр., проф.	Інна СУРАЙ
д-р наук держ. упр., проф.	Інна СЕМЕНЕЦЬ-ОРЛОВА
д-р. пед. наук., доц.	Віктор МИХАЙЛОВ

Зміст

Коробкін Валерій

Деякі підходи щодо критеріїв визначення чисельності підрозділів цивільного захисту, які утворюються у складі виконавчих органів міських, селищних та сільських рад 6

Завгородня Світлана

Дослідження взаємозв'язку та відмінностей між поняттям «енергетична бідність» і суміжними термінами в умовах трансформації державно-управлінської діяльності 22

Колісніченко Наталя

Сучасні зарубіжні практики управління розвитком кадрового потенціалу сфери охорони здоров'я 42

Попроцький Олександр, Усата Анна

Інформаційний аспект формування та реалізації стратегій 54

Рябець Катерина

Законність та верховенство права як принципи публічного управління 70

Богущий Сергій

Сутність та структура проекту як ключового об'єкта проектного менеджменту в публічному управлінні: теоретичні засади 86

Демчук Володимир

Реформування сфери цивільного захисту як складової безпекового простору в контексті європейської інтеграції України 102

Ружанський Олександр

Нормативно-правове забезпечення внутрішнього аудиту в публічному управлінні системою Державної служби України з надзвичайних ситуацій 123

Матвеева Ольга, Мунько Анна

Упровадження концепції розумного міста у процеси цифрової трансформації України заради сталого розвитку 138

Тесленко Олександр

Проблеми державного управління цивільним захистом щодо забезпечення контролінгу загроз та виникнення надзвичайних ситуацій у зоні відчуження 163

Трещов Мирослав, Хохба Олена

Удосконалення методології смартизації управління розвитком територій **178**

Глобенко Сергій

Інформаційний простір держави та проблеми забезпечення його захисту в Україні **195**

Подобєд Ігор

Теоретичний концепт ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту **211**

Круглов Віталій

Розвиток демократії та свободи слова як чинники забезпечення верховенства права **241**

Кравченко Юлія

Внутрішня система забезпечення якості вищої освіти як індикатор ризиків у діяльності закладу вищої освіти **259**

Андрєєв Сергій

Особливості освітніх програм із публічного управління та адміністрування галузевої спрямованості (на прикладі магістерської програми «Державне управління у сфері містобудівної діяльності»)... **274**

Юрченко Валерій, Соколовський Іван

Шляхи удосконалення інженерно-технічних заходів цивільного захисту об'єктів критичної інфраструктури в умовах особливого періоду **291**

Наші автори..... 313

Коробкін Валерій

ORCID iD: 0000-0003-1613-4006

e-mail: v.korobkin@idundcz.dsns.gov.ua

**ДЕЯКІ ПІДХОДИ ЩОДО КРИТЕРІЇВ ВИЗНАЧЕННЯ
ЧИСЕЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ,
ЯКІ УТВОРЮЮТЬСЯ У СКЛАДІ ВИКОНАВЧИХ
ОРГАНІВ МІСЬКИХ, СЕЛИЩНИХ ТА СІЛЬСЬКИХ РАД**

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1\(13\)-6-21](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1(13)-6-21)

Анотація. Запропоновано алгоритм дій щодо створення в структурі виконавчого органу підрозділу з питань цивільного захисту. На підставі проведення аналізу стану техногенно-екологічної безпеки громади, паспортизації території громади щодо ризику виникнення надзвичайних ситуацій та визначення обсягу робіт щодо запобігання надзвичайним ситуаціям на території громади надано критерії стосовно встановлення чисельності структурного підрозділу з питань цивільного захисту. Наголошено на доцільності виявлення рівня впливу кожного критерію на можливий обсяг робіт щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, який мають виконувати працівники структурного підрозділу цивільного захисту під час розрахунків чисельності структурного підрозділу цивільного захисту органу місцевої влади.

Ключові слова: критерії, місцеве самоврядування, надзвичайні ситуації, підрозділ, працівник, цивільний захист, чисельність.

Постановка проблеми. Війна, розв'язана рф проти незалежної України, висвітлила низку проблемних питань у сфері цивільного захисту, що належать до повноважень місцевих державних (військових) адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Це і забезпечення ефективної діяльності, керівництво аварійно-рятувальними службами, формуваннями та спеціалізованими службами цивільного захисту (далі – ЦЗ), забезпечення функціонування й модернізація територіальної та місцевих систем централізованого оповіщення, організація і керівництво проведенням ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та відновлювальних робіт, створення і використання матеріальних резервів, організація та проведення евакуаційних заходів,

контроль за утриманням і станом готовності захисних та інших споруд для укриття населення тощо.

Організація виконання цих та інших заходів ЦЗ покладена на підрозділи ЦЗ, які утворюються у складі державних (військових) адміністрацій та у виконавчих органах міських, селищних та сільських рад [1]. Разом із тим на сьогодні немає окремих рекомендацій Кабінету Міністрів України для організаційно-управлінської структури органів місцевого самоврядування (далі – ОМС). Це призводить до того, що, посилаючись на обмеження місцевих бюджетів, сільські, селищні, міські голови під час внесення на розгляд відповідних рад пропозицій щодо структури виконавчих органів ОМС, їх штатів віддають перевагу фінансовим та правовим підрозділам, обмежуючи до мінімуму кількість фахівців із питань ЦЗ, не до кінця усвідомлюючи обсяги відповідних завдань у сфері цивільного захисту територіальної громади згідно зі статтею 36-1 [2].

Як зазначено у [1], підрозділи з питань цивільного захисту створюються у складі виконавчих органів міських, селищних і сільських рад, водночас [1] та інші нормативно-правові акти не встановлюють (рекомендують) критерії щодо визначення їх чисельності. Відсутність таких критеріїв, невизначення обсягу заходів з організації ЦЗ на території територіальної громади, призначення у виконавчому органі ОМС тільки однієї посадової особи з питань ЦЗ надалі впливають на ефективність забезпечення та проведення заходів ЦЗ на території територіальної громади. І в цьому контексті беззаперечно важливим є проведення досліджень зі встановлення чинників, критеріїв або підходів щодо визначення структури підрозділу з питань ЦЗ виконавчого органу ОМС, його чисельності для забезпечення виконання завдань за призначенням.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тематика щодо чисельності структурного підрозділу з питань ЦЗ дотепер не розглядалась з огляду на те, що відповідні зміни у частині 3 статті 19 [1] відбулися за редакцією Закону № 2081-IX від 17.02.2022. Разом із тим дослідження стосовно питань структури підрозділів ЦЗ, їх удосконалення з урахуванням

стану техногенних і природних загроз проводились у декількох публікаціях та роботах.

Пріоритетні напрями удосконалення державного управління у сфері ЦЗ на рівні територіальних громад у процесі реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні розглянув В. Костенко [3]. Г. Іванець та інші співавтори у [4–5] наголошували на оптимізації територіальних структур ЦЗ із урахуванням стану техногенно-природних загроз регіонів держави. У [5] розроблено керуючий алгоритм реалізації організаційно-технічного методу сумісного прогнозування та забезпечення готовності реагування підрозділів ЦЗ на надзвичайні ситуації, використання якого передбачає проведення збору, формалізації та аналізу інформації про надзвичайні ситуації; укомплектованість підрозділів ЦЗ особовим складом, технікою та їх готовність. О. Соболь, А. Рогозін та інші у [6] розробили модель визначення кількості особового складу оперативно-рятувальних підрозділів. Модель побудована на основі аналізу результатів моделювання оперативної діяльності підрозділів методами теорії масового обслуговування. У [7] детально проаналізовано ефективність діяльності ОМС з організації безпеки життєдіяльності територіальних громад на основі економетричного моделювання. Р. Ткачук провів дослідження щодо оптимізації структури виконавчого органу Київської міської ради, а також забезпечення виконання завдань з питань цивільного захисту [8].

Аналіз наведених наукових праць із запропонованої тематики свідчить про загальні підходи в питаннях оптимізації територіальних структур ЦЗ, визначення кількості особового складу оперативно-рятувальних підрозділів, аналізу ефективності діяльності ОМС з організації безпеки життєдіяльності територіальних громад тощо. Водночас проблематика структури підрозділів цивільного захисту, які утворюються у складі виконавчих органів міських, селищних та сільських рад, формулювання критеріїв їх чисельності майже не опрацьовувались, що вказує на актуальність роботи.

Мета статті. Метою дослідження є аналізування і формулювання підходів та критеріїв визначення чисельності підрозділу цивільного захисту, який утворюють у складі виконавчих органів міських, селищних та сільських рад, для організації та забезпечення цивільного захисту на території територіальної громади.

Методи дослідження. В роботі застосовано сукупність загальнонаукових і спеціальних методів, а саме: аналіз, синтез, узагальнення, абстрактно-логічний метод (для визначення переліку критеріїв чисельності), структурно-функціональний (для встановлення чисельності з огляду на структуру та зміст функціональних обов'язків посадових осіб з питань ЦЗ структурного підрозділу ЦЗ).

Виклад основного матеріалу. Відповідно до пункту 3 статті 19 [1] організація заходів цивільного захисту здійснюється в:

–територіальних підсистемах – Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими державними адміністраціями та підрозділами з питань цивільного захисту, які створюються у їх складі;

–ланках територіальних підсистем – районними державними адміністраціями та підрозділами з питань цивільного захисту, які створюються у їх складі;

–субланках ланок територіальних підсистем – виконавчими органами міських, селищних і сільських рад та підрозділами з питань цивільного захисту, які створюються у їх складі.

Основою організаційно-управлінської структури органів місцевого самоуправління є штатний розпис виконавчого органу. Раніше під час підготовки штатних розписів органам місцевого самоврядування рекомендувалося використовувати штатні нормативи, наведені в постанові КМУ «Про фінансове забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування» від 03.12.97 р. № 1349. Однак з 01.01.2015 р. вона втратила чинність згідно з постановою КМУ «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» від 26.11.2014 р. № 664.

Іншого нормативно-правового документа, який би регулював чисельність працівників та штати органів місцевого самоврядування, не було ухвалено. Водночас із пункту 5 частини 1 статті 26 [2] випливає, що затвердження структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів, витрат на їх утримання є виключною компетенцією сільської, селищної, міської рад. Пропозиції щодо зазначених питань вносить голова відповідної ради, а затверджуються вони на пленарних засіданнях. Також сільська, селищна, міська ради можуть ухвалювати рішення про розмежування повноважень між її виконавчим комітетом, відділами, управліннями, іншими виконавчими органами ради та сільським, селищним, міським головою в межах повноважень, наданих [2] виконавчим органам сільських, селищних, міських рад (пункт 3 статті 52 [2]). Таке рішення буде впливати на організаційну структуру апарату та виконавчого комітету органу місцевого самоврядування. Особливо це важливо з огляду на доповнення цього Закону статтею 36-1 «Повноваження щодо організації та забезпечення цивільного захисту» згідно із Законом від 09.07.2022 р. № 2394-IX.

Таким чином, органи місцевого самоврядування мають право розробляти та затверджувати свої штати з огляду на місцеві умови й можливості. Згодні з цим і Нацдержслужба, і Мінрегіонрозвитку [9–10]. На погляд Нацдержслужби, під час підготовки пропозицій стосовно структури органу місцевого самоврядування та затвердження такої структури слід брати до уваги повноваження відповідної ради, яка представляє інтереси територіальної громади, а також розрахунки асигнувань на утримання апарату ради. Також відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування самі визначають власні штати [11].

Таким чином, органи місцевого самоврядування самостійно затверджують структуру виконавчих органів ради, загальну чисельність апарату ради та її виконавчих органів з огляду на фінансові можливості ради та користуючись типовими штатами попередніх років. Варто зауважити, що у законодавстві не передбачено повноважень місцевої ради

затверджувати безпосередньо штатний розпис її апарату та виконавчих органів. Зазвичай він затверджується керівником органу – сільським, селищним, міським головою як головною посадовою особою ради.

Кожен орган місцевого самоврядування може мати свою власну «унікальну» організаційну структуру, яка віддзеркалює її спосіб діяльності на рівні громади. Зважаючи на специфічність наряду діяльності підрозділу цивільного захисту, що створюється, доцільно нагадати вимоги Європейської Хартії місцевого самоврядування (стала обов'язковим для України законодавчим актом з 01.01.1998) стосовно законодавства щодо формування організаційної структури та/або штатного розпису органів місцевого самоврядування. В ній визначено декілька засадничих постулатів, котрі впливають на спосіб діяльності органу місцевого самоврядування [11–12].

По-перше, повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування зазвичай мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим (центральною або регіональним) органом, якщо це не передбачено у законі (пункт 4 статті 4 [11]).

По-друге, загальні засади до формування адміністративних структур органів місцевого самоврядування її країн-членів визначені в статті 6, згідно з якою «.... органи місцевого самоврядування повинні мати можливість визначати власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління». Тобто основними принципами формування внутрішньої структури органу місцевого самоврядування визначено:

- принцип ефективного управління на території, за яку відповідає орган місцевого самоврядування;

- принцип інституційної забезпеченості якісного виконання визначених у законі повноважень;

- принцип співвіднесення потреб громади та громадян з адміністративною спроможністю органу місцевого самоврядування.

Окрім того, органам місцевого самоврядування під час формування власної структури та для виконання передбачених законодавством завдань потрібно здійснити «добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності», які мають забезпечити ефективне управління на території. Певною мірою можна стверджувати, що елемент прийняття на службу в органах місцевого самоврядування також впливає на формування організаційної структури та штатного розпису, оскільки існує прямий зв'язок між компетентностями і професійним рівнем посадових осіб місцевого самоврядування та/або службовців і рівнем (ієрархією) посад в організаційній структурі.

Пропонується алгоритм дій щодо створення в структурі виконавчого органу підрозділу для забезпечення питання організації цивільного захисту в громаді [13].

КРОК 1. На пленарній сесії сільської, селищної, міської рад розглянути питання та затвердити рішення щодо створення окремої постійної депутатської комісії ради, де визначити організацію цивільного захисту в громаді як один із основних напрямів її діяльності.

КРОК 2. Сільський, селищний, міський голова громади виносить на розгляд ради пропозицію щодо створення та структури підрозділу з питань ЦЗ у складі виконавчого органу (сільської, селищної, міської) ради (сектору, відділу).

КРОК 3. Рада громади ухвалює рішення про утворення підрозділу з питань ЦЗ або введення окремих штатних посад для виконання функцій з питань ЦЗ у складі будь-якого підрозділу (відділу, сектору).

Положення про підрозділ з питань ЦЗ затверджується відповідним рішенням ради громади.

КРОК 4. Керівник підрозділу з питань ЦЗ призначається на посаду та звільняється сільським, селищним, міським головою одноосібно чи за погодженням з виконавчим органом. На вакантні посади підрозділу з питань ЦЗ виконавчий орган громади оголошує конкурс. Конкурс кандидатів на посади фахівців підрозділу з питань ЦЗ проводиться серед осіб, які подали документи. Обрані за результатами конкурсу особи зараховуються до штату. На посади структурного підрозділу з

питань ЦЗ виконавчого органу сільської, селищної, міської рад рекомендується призначати осіб, які мають освіту відповідного професійного спрямування в обсягах, достатніх для виконання службових обов'язків.

КРОК 5. Керівник підрозділу з питань ЦЗ розробляє посадові інструкції співробітників.

Під час визначення виду структурного підрозділу з питань ЦЗ (управління, відділ, сектор) або призначення окремої посадової особи з питань ЦЗ та чисельності підрозділу враховується:

- рівень техногенного навантаження на території громади (стаття 50 [1]);

- ймовірність виникнення НС природного характеру;

- чисельність жителів, які проживають на території громади;

- наявність населених пунктів, що належать до відповідних груп ЦЗ та/або суб'єктів господарювання – до відповідних категорій ЦЗ.

Під час розрахунків чисельності структурного підрозділу ЦЗ ОМС потрібно чітко визначити рівні впливу кожного запропонованого критерію на можливий обсяг робіт щодо запобігання надзвичайним ситуаціям та подіям, який мають виконувати працівники структурного підрозділу ЦЗ ОМС.

Рівень техногенного навантаження на території громади є найбільш важливим критерієм із запропонованих. Джерела небезпеки виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру наведено у статті 50 [1]. У цьому разі чисельність працівників підрозділу ЦЗ буде залежати від обсягу проведення заходів запобігання виникненню надзвичайних ситуацій техногенного характеру, участі у нагляді за джерелами небезпеки тощо. Разом із тим, як приклад, належний стан організації забезпечення виконання заходів у сфері цивільного захисту на об'єктах суб'єкта господарювання, створення об'єктових формувань цивільного захисту та окремих підрозділів з питань цивільного захисту, які призначаються керівниками зазначених суб'єктів господарювання, може вплинути на зменшення загального обсягу робіт із забезпечення цивільного захисту на території громади, що своєю чергою

вплине на навантаження посадових осіб з питань ЦЗ та потребу щодо їх кількості.

Імовірність *надзвичайних ситуацій природного характеру* на території громади обов'язково потрібно враховувати. До таких належать:

- метеорологічні, гідрологічні морські та прісноводні явища, деградація ґрунтів чи надр;

- природні пожежі, зміна стану повітряного басейну, інфекційна захворюваність людей, сільськогосподарських тварин;

- масове ураження сільськогосподарських рослин хворобами чи шкідниками, зміна стану водних ресурсів та біосфери.

У цьому разі чисельність працівників підрозділу ЦЗ ОМС буде залежати від обсягу проведення заходів запобігання виникненню *надзвичайних ситуацій природного характеру* та безпосередньої участі у таких заходах посадових осіб з питань ЦЗ ОМС.

Чисельність жителів, які мешкають на території громади. Чисельність мешканців територіальної громади безпосередньо впливає на обсяг заходів, які пов'язані з реалізацією місцевих програм у сфері цивільного захисту, організацією навчання населення діям у *надзвичайних ситуаціях*, заходами з евакуації, оповіщення тощо.

Наявність населених пунктів, що належать до відповідних груп ЦЗ та/або суб'єктів господарювання – до відповідних категорій ЦЗ. Такий критерій, на наш погляд, доцільно враховувати аналогічно критерію щодо рівня техногенного навантаження на території громади.

Перераховані критерії впливу на визначення чисельності структурного підрозділу з питань ЦЗ надалі потребують математичної інтерпретації з формуванням відповідних коефіцієнтів впливу, які вказують на можливий відсоток навантаження посадової особи з питань ЦЗ ОМС у разі виконання відповідних заходів у сфері ЦЗ на території громади.

Під час здійснення розрахунку чисельності структурного підрозділу з питань ЦЗ для з'ясування обсягу робіт та обов'язків працівників важливим є проведення аналізу стану

техногенно-екологічної безпеки громади та паспортизації території громади щодо ризику виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Визначений обсяг робіт щодо запобігання надзвичайним ситуаціям та подіям на території громади буде вказувати на відповідні функціональні обов'язки та їх різноманітність, які мають виконувати працівники структурного підрозділу з питань ЦЗ, обсяг навантаження, кількість, специфіку тощо.

Чисельність структурного підрозділу з питань ЦЗ встановлюється виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської рад. Якщо з визначеними завданнями здатна впоратись одна уповноважена особа, тоді підрозділ не створюють, а призначають посадову особу. Але варто вказати, враховуючи багатопрофільність та специфічність наданих власних та делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад щодо організації та забезпечення цивільного захисту [2], а також різноманітність напрямів роботи, що мінімальна кількість посадових осіб з питань ЦЗ має складати дві штатні посади. Тобто варто створити сектор ЦЗ як структурний підрозділ виконавчого органу місцевого самоврядування.

Доцільно, щоб структурний підрозділ з питань ЦЗ мав статус юридичної особи та за рішенням ради громади виступав розпорядником коштів, що спрямовані на здійснення заходів цивільного захисту громади.

Варто зауважити, що на визначення чисельності структурного підрозділу виконавчого органу місцевого самоврядування можуть впливати інші критерії, а саме, як приклад, існування або неіснування інших підрозділів, що здійснюють заходи запобігання і ліквідації надзвичайних подій. Наприклад, у разі створення добровільної пожежної охорони органами місцевого самоврядування потрібно враховувати положення статті 63 [1], а саме – вимоги пункту 10 щодо зберігання місця роботи (посади) та середньої заробітної плати за членами пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення добровільної пожежної охорони до гасіння пожеж, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт,

проходження підготовки, перепідготовки; положення пункту 11 стосовно виплати винагороди коштом місцевого бюджету членам пожежно-рятувальних підрозділів, які залучалися до гасіння пожеж або проведення аварійно-рятувальних робіт; положення пункту 12 щодо встановлення додаткових гарантій соціального захисту членам пожежно-рятувальних підрозділів.

Також під час створення добровільної пожежної охорони органам місцевого самоврядування потрібно враховувати положення, що визначені у [14], у разі їх можливого невиконання, а саме – критерії утворення державних пожежно-рятувальних підрозділів (частин) Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту в адміністративно-територіальних одиницях.

Зазначені вище підходи до критеріїв, які запропоновано враховувати під час встановлення чисельності працівників структурного підрозділу з питань ЦЗ, потребують подальшої математичної інтерпретації, зокрема в питанні їх впливу (або їх частки) на загальний обсяг робіт, який виконують працівники структурного підрозділу з питань ЦЗ. Варто зауважити, що питання визначення штатної чисельності працівників та нормування праці управлінського персоналу безпосередньо є особливо складним. Основним об'єктом нормування є виконувана управлінська функція – певний обсяг робіт. Водночас доцільно враховувати складність виконуваних робіт, необхідний рівень кваліфікації працівників, питому вагу творчої праці, ступінь повторюваності окремих елементів роботи, нерівномірність завантаження протягом робочого дня тощо.

Указані підходи до критеріїв, подальша їх математична інтерпретація мають складатися в методику розрахунку чисельності працівників структурного підрозділу ЦЗ виконавчого органу місцевого самоврядування.

Висновки та напрями подальших досліджень.

Підсумовуючи викладене вище, зазначимо:

– органи місцевого самоврядування мають право розробляти та затверджувати свої штати з огляду на місцеві умови й можливості;

– до критеріїв визначення виду структурного підрозділу з

питань ЦЗ та чисельності цього підрозділу належать: рівень техногенного навантаження на території громади, ймовірність виникнення НС природного характеру, чисельність жителів, які проживають на території громади, наявність населених пунктів, що входять до відповідних груп ЦЗ та/або суб'єктів господарювання – до відповідних категорій ЦЗ;

–критерії визначення чисельності підрозділу ЦЗ надалі потребують математичної інтерпретації; між обсягом робіт, які мають виконувати працівники підрозділу ЦЗ, їх функціями та параметрами формулювання чисельності, що його відображають, має існувати логічний зв'язок.

Для розроблення кількісних і якісних показників та науково-обґрунтованих рекомендацій щодо визначення чисельності підрозділів з питань цивільного захисту доцільним є проведення науково-дослідної роботи з відповідної тематики на замовлення ДСНС або Мінрегіону.

Список використаних джерел

1. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. Офіційний вебпортал парламенту України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення : 03.01.2023).
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 06.10.98 р. № 163-XIV. Офіційний вебпортал парламенту України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80?find=1&text> (дата звернення : 03.01.2023).
3. Костенко В. О. Пріоритети удосконалення державного управління у сфері цивільного захисту територіальних громад в процесі децентралізації влади в Україні. *Регіональне управління та місцеве самоврядування*. 2017. № 2(52). С. 97–103. URL : https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/NADU/APDU/APDU-52-2017.pdf#page=97 (дата звернення : 06.01.2023).
4. Іванець Г. В, Іванець М. Г., Горелишев, С. А., Баулін Д. С., Башкатов Є. Г. Формалізована математична модель забезпечення готовності реагування на надзвичайні ситуації. *Вісник Національного технічного університету «ХПІ». Серія : Машинознавство та САПР*. 2020. № 2. С. 51–57. URL : <http://philosophy.chdu.edu.ua/index.php/2079-0775/article/view/214864> (дата звернення : 06.01.2023).
5. Іванець Г. В, Іванець М. Г., Горелишев, С. А., Баулін Д. С., Башкатов Є. Г. Розробка організаційно-технічного методу сумісного прогнозування та забезпечення готовності реагування на надзвичайні ситуації. *Вісник Національного технічного університету «ХПІ». Серія : Машинознавство та САПР*. 2022. № 1. С. 54–66. URL : http://repository.kpi.kharkov.ua/bitstream/KhPI-Press/60058/1/visnyk_KhPI_2022_1_MISAPR_Ivanets_Rozrobka.pdf (дата звернення : 09.01.2023).
6. Соболев О. М., Рогозін А. С., Долгодуш М. М., Липовий В. О., Левченко Р. Т. Модель визначення чисельності особового складу оперативно-рятувальних

- підрозділів. *Проблеми надзвичайних ситуацій : збірник наукових праць*. 2015. Випуск 22. С. 130–136. URL : <https://nuczu.edu.ua/sciencearchive/ProblemsOfEmergencies/vol22/Sobol.pdf> (дата звернення : 09.01.2023).
7. Рогуля А. О. Аналіз ефективності діяльності органів місцевого самоврядування з організації безпеки життєдіяльності територіальних громад на основі економетричного моделювання. *Державне управління. Науковий вісник*. 2021. № 1(7) С. 242–267. doi: [org/10.32689/2618-0065-2021-1\(7\)](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1(7)).
 8. Ткачук Р. Управління цивільним захистом як складова муніципальної безпеки великого міста. *Науковий вісник : Державне управління*. 2021. № 2(8). С. 152–184. URL : <https://nvdu.undicz.org.ua/index.php/nvdu/article/view/175> (дата звернення : 09.01.2023).
 9. Щодо штатного розпису органу місцевого самоврядування. Лист Нацдержслужби. № 3946/13-15 від 23.07.2015 р. Бухгалтер офіційної установи : вебсайт. URL : https://buhgalter.com.ua/upload/news/2015/List_NAUPD_23_07_2015_3946_13-15 (дата звернення : 09.01.2023).
 10. Щодо питань складання штатних розписів органів місцевого самоврядування. Лист Минрегіонрозвитку № 8/13-284-15 від 07.08.2015 р. Бухгалтер офіційної установи : вебсайт. URL : https://buhgalter.com.ua/upload/news/2015/List_MRRBGKGU_8_13-284-15.doc (дата звернення : 09.01.2023).
 11. Європейська хартія місцевого самоврядування. м. Страсбург. 15 жовтня 1985 року. Офіційний переклад. Офіційний вебпортал парламенту України. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення : 03.01.2023).
 12. *Інституційна спроможність об'єднаних територіальних громад України : аналітична записка*. Київ, 2019. URL : https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/475/new_IS.pdf (дата звернення : 03.01.2023).
 13. Перші кроки щодо організації цивільного захисту на базовому рівні місцевого самоврядування : серія практичних порадників / О. Я. Лещенко, В. Ф. Коробкін та інші / за заг. ред. П. Б. Волянського, С. А. Парталяна. Київ : ІДУ НД ЦЗ, 2021. Серія 2. 18 с. URL : <https://idundcz.dsns.gov.ua/uk/metodichna-dopomoga-z-organizaciyi-zahodiv-cz-v-teritorialnih-gromadah> (дата звернення : 03.01.2023).
 14. Про затвердження критеріїв утворення державних пожежно-рятувальних підрозділів (частин) Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту в адміністративно-територіальних одиницях та переліку суб'єктів господарювання, де утворюються такі підрозділи (частини) : постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.2013 р. № 874. Офіційний вебпортал парламенту України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/874-2013-%D0%BF#Text> (дата звернення : 03.01.2023).

References

1. Law of Ukraine Code of civil protection of Ukraine October 2 2012, №5403-VI. *Ofitsiyniy veb-portal parlamentu Ukrainy*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> [in Ukrainian].
2. Law of Ukraine On Local Self-Government in Ukraine October 6 1998, № 163-XIV. *Ofitsiyniy veb-portal parlamentu Ukrainy*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80?find=1&text> [in Ukrainian].
3. Kostenko, V. (2017). *Prioritety udoskonalennja derzhavnogo upravlinnja u sferi tsyvilnogo zahystu terytorialnyh gromad v protsesi detsentralizatsii vlady v Ukraini* [Priorities for improving public administration in the field of civil protection of territorial communities in the process of decentralization of power in Ukraine].

- Rehionalne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, 2(52), 97–103. Retrieved from https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/NADU/APDU/APDU-52-2017.pdf#page=97 [in Ukrainian].
4. Ivanets, H. (2020). Formalizovana matematychna model zabezpechennia hotovnosti reahuvannia na nadzvychaini sytuatsii [Formalized mathematical model of ensuring the preparedness of response to emergency situations]. *Visnyk Natsionalnoho tekhnichnoho universytetu «KhPI»*, Seriya: *Mashynoznavstvo ta SAPR*, 2, 51–57. Retrieved from <http://philosophy.chdu.edu.ua/index.php/2079-0775/article/view/214864> [in Ukrainian].
5. Ivanets, H., Horielyshev, S. (2022). Rozrobka orhanizatsiino-tekhnichnoho metodu sumisnogo prohnozuvannia ta zabezpechennia hotovnosti reahuvannia na nadzvychaini sytuatsii [Development of organizational and technical method of compatible forecasting and ensuring readiness to respond to emergencies]. *Visnyk Natsionalnoho tekhnichnoho universytetu «KhPI»* Seriya: *Mashynoznavstvo ta SAPR*, 1, 54–66. Retrieved from http://repository.kpi.kharkov.ua/bitstream/KhPI-Press/60058/1/visnyk_KhPI_2022_1_MISAPR_Ivanets_Rozrobka.pdf [in Ukrainian].
6. Sobol, O., Rohozin, M. (2015). Model vyznachennia chyselnosti osobovoho skladu operatyvno-riatuvalnykh pidrozdiliv [The approach of determining the number of personnel rescue teams subdivisions]. *Problemy nadzvychainykh sytuatsii. Zbirka naukovykh prats*, 22, 130–136. Retrieved from <https://nuczu.edu.ua/sciencearchive/ProblemsOfEmergencies/vol22/Sobol.pdf> [in Ukrainian].
7. Rohulia, A. (2021). Analiz efektyvnosti diialnosti orhaniv mistsevoho samovriaduvannia z orhanizatsii bezpeky zhyttiedialnosti terytorialnykh hromad na osnovi ekonometrychnoho modeliuvannia [Analysis of the efficiency of activities of local government bodies on the organization of life security of territorial communities of municipalities based on econometric modeling]. *Derzhavne upravlinnia. Naukovyi visnyk*, 1(7), 242–267. doi:org/10.32689/2618-0065-2021-1(7) [in Ukrainian].
8. Tkachuk, R. (2021). Upravlinnia tsyvilnym zakhystom yak skladova munitsypalnoi bezpeky velykoho mista [Management of civil protection as a component of municipal security of a big city]. *Naukovyi visnyk: Derzhavne upravlinnia*, 2 (8), 152–184. Retrieved from <https://nvdu.undicz.org.ua/index.php/nvdu/article/view/175> [in Ukrainian].
9. Shchodo shtatnoho rozplysu orhanu mistsevoho samovriaduvannia [Regarding the staff list of the local self-government body]: lyst Natsderzhsluzhby № 3946/13-15 vid 23.07.2015 r. *Bukhhalter ofitsiinoi ustanovy: veb-sait*. Retrieved from https://buhgalter.com.ua/upload/news/2015/List_NAUPD_23_07_2015_3946_13-15 [in Ukrainian].
10. Shchodo pytan skladannia shtatnykh rozplysiv orhaniv mistsevoho samovriaduvannia [Regarding issues of drawing up staff lists of local self-government bodies]: lyst Mynrehionrozvytku vid 07.08.2015 r. 8/13-284-15. *Bukhhalter ofitsiinoi ustanovy: veb-sait*. Retrieved from https://buhgalter.com.ua/upload/news/2015/List_MRRBGKGU_8_13-284-15.doc [in Ukrainian].
11. Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia [European Charter of Local Self-Government]. October 15, 1985. *Ofitsiinyi veb-portal parlamentu Ukrainy*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text [in Ukrainian].
12. *Instytutsiina spromozhnist obiednanykh terytorialnykh hromad Ukrainy* [Capacidad institucional de las comunidades territoriales unidas de Ucrania]: analitychna zapyska, Kyiv, 2019. Retrieved from https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/475/new_IS.pdf [in Ukrainian].
13. Leshchenko, O., Korobkin, V., Volianskoho, P., & Partaliana, S. (2021). *Pershi kroky shchodo orhanizatsii tsyvilnoho zakhystu na bazovomu rivni mistsevoho*

samovriaduvannia: seriia praktychnykh poradnykiv [First steps in organizing civil defense at the basic level of local government: a series of practical guides]. Volianskyi P., Partalian A. (Ed.). Retrieved from <https://idundcz.dsns.gov.ua/uk/metodichna-dopomoga-z-organizaciyi-zahodiv-cz-v-teritorialnih-gromadah> [in Ukrainian].

14. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On the approval of the criteria for the formation of state fire-rescue units (parts) of the operational and rescue service of civil protection in administrative-territorial units and the list of business entities where such units (parts) are formed from November 27 2013, № 874. *Official web portal of the Parliament of Ukraine*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/874-2013-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

CRITERIA FOR DETERMINING THE NUMBER CIVIL DEFENSE UNITS, ESTABLISHED IN THE COMPOSITION OF THE EXECUTIVE POWER OF CITY, TOWNS, AND VILLAGE COUNCILS

Korobkin Valerii

Abstract. Suggested an algorithm of actions for the creation of a division of civil defense in the structure of the executive power. According to the analysis of the state of technological and environmental security of the community, certification of the territory of the community for the risk of emergency situations, and determination of the scope of work on the prevention of emergency situations in the territory of the community, the criteria for determining the number of the structural unit for civil defense issues are provided. Showed the level of influence of each criterion on the possible scope of work related to the prevention of emergency situations, which should be done by workers of the structural unit of civil defense when calculating the number of the structural unit of civil defense of the local authority. Currently, there are no specific recommendations of the Cabinet of Ministers of Ukraine for the organizational and management structure of local self-government bodies for the organization of civil protection measures on the territory of communities. The number of civil defense specialists in the executive branch of the local authority is limited to a minimum, and the scope of work for their duties in the field of civil protection in accordance with Article 36-1 of the Law of Ukraine «On Local Authority in Ukraine» has not fully researched yet. The purpose of the research is to analyze and formulate approaches to the criteria for determining the number of civil defense units, which are formed as part of the executive branch of city, town, and village councils. According to the law and the European Charter of Local Self-Government, the authority of local authorities to independently approve the structure of the council's executive branches, the total number of the council's staff, and its executive branches, is substantiated. An algorithm of actions is suggested to create a division in the structure of the executive power for the organization of civil defense. According to the analysis of the state of technogenic and ecological safety of the community, certification of the territory of the community regarding the risk of emergency situations, and determination of the scope of work to prevent emergency situations in the territory of the community, the criteria for determining the size of the structural unit for civil defense issues are provided: the level of technogenic load on the territory of the community, the probability occurrence of emergency situations of a natural nature, the number of residents living in the territory of the community, the presence of settlements assigned to the relevant groups of civil protection and/or economic entities - to the relevant categories of civil defense. The expediency of clearly determining the level of influence of each proposed criterion on the possible volume of work related to the prevention of emergency situations, which should be performed by workers of the structural unit of civil defense when calculating the number of the structural unit of civil defense of the local authority, is emphasized.

Key words: criteria, local self-government, emergency situations, subdivision, worker, civil defense, number.

Завгородня Світлана

ORCID iD 0000-0002-2177-9995

e-mail: s.zavgorodnia@ukr.net

**ДОСЛІДЖЕННЯ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ
ТА ВІДМІННОСТЕЙ МІЖ ПОНЯТТЯМ
«ЕНЕРГЕТИЧНА БІДНІСТЬ» І СУМІЖНИМИ
ТЕРМІНАМИ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ
ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1\(13\)-22-41](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1(13)-22-41)

Анотація. Встановлено взаємозв'язок і знайдено відмінності між поняттям «енергетична бідність» та суміжними до нього поняттями «доступність енергії», «вразливі споживачі енергоресурсів», «немонетарна бідність», «паливна бідність». Це питання набуває актуальності в контексті трансформації системи державного управління з огляду на розширення інструментарію глобального протиборства загалом і у напрямі оптимізації межі втручання апарату державного управління в енергетичну сферу життєдіяльності. Встановлено, що розширення інструментарію глобального протиборства внаслідок імплементації енергетики у систему забезпечення реалізації національних інтересів на міжнародній арені актуалізує роль держави. Прагнення досягти справедливого енергетичного переходу, визначених кліматичних цілей і водночас гарантувати право доступу кожного до основних енергетичних послуг зумовлюють винесення на порядок денний в органах державної влади питання оптимізації межі втручання апарату державного управління в енергетичну сферу життєдіяльності. Визначено основні складові частини об'єктів дослідження та їх взаємовідношення з поняттями «доступність енергії», «вразливі споживачі», «паливна бідність», «немонетарна бідність», «енергетична бідність». Брак критерію, за допомогою якого можна було б розрізнити поняття «вразливі споживачі енергоресурсів», «паливна бідність», «енергетична бідність», зумовив здійснення дослідження цих понять стосовно пошуку відмінностей. Запропоновано розглядати ступінь шкоди для домогосподарства, окремих груп населення, стабільності й розвитку суспільства, що може бути завдано через неможливість реалізувати потреби в енергетичних ресурсах, як критерій відмінності у разі вживання понять вразливості споживачів енергоресурсів, паливної чи енергетичної бідності. В боротьбі з енергетичною бідністю об'єктом управління визначено процеси, метою яких є задоволення потреб населення в енергетичних ресурсах, а предметом – чинники, які є рушійною силою виникнення енергетичної бідності в той чи інший період його життєдіяльності.

Ключові слова: енергетична бідність, доступність енергії, енергетична безпека, державно-управлінська діяльність.

Постановка проблеми. Геоекономічні, етнокультурні, кліматичні та інші процеси, які активно тривають у світі, актуалізували поширення нетрадиційних методів політичного та економічного протистояння. Протягом останніх десятиліть окремі країни збагатили інструментарій у гібридному протистоянні завдяки імплементації енергетики у систему забезпечення реалізації власних національних інтересів на міжнародній арені. Зазначені тенденції вступають у протиріччя із затвердженими на саміті ООН у 2015 р. Глобальними Цілями сталого розвитку, зокрема це стосується виконання Цілі 7. Доступна та чиста енергія (Goal 7. Affordable and Clean Energy). У Національній доповіді «Цілі сталого розвитку: Україна» визначено завдання: забезпечувати дотримання Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року, зокрема Цілі 7. Забезпечення доступу до недорогих, надійних, стійких і сучасних джерел енергії для всіх. Проте зафіксовані масовою свідомістю, офіційною статистикою і науковим інструментарієм [1] прояви енергетичної бідності зумовлюють винесення на порядок денний в органах державної влади завдання із запровадження заходів боротьби з цим негативним явищем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові дослідження проблеми реалізації потреб населення в енергетичних ресурсах перебувають на межі вивчення декількох галузей науки. Зазначений предмет вивчення є складним і багатогранним явищем, оскільки зумовлює необхідність системного врахування у наукових розвідках і практичній діяльності органів державної влади положень науки державного управління, економічної теорії та теорії національної безпеки.

Дослідженню питання інтерпретації поняття «енергетична бідність» у своїх наукових дослідженнях приділяли увагу такі зарубіжні фахівці: Н. Thomson, S. Bouzarovski [2], Rosie Day, Gordon Walker, Neil Simcock [3], Nierop, S.C.A. [4], О. Olatoregun [5] та інші. В Україні вивченню проблеми

енергетичної бідності присвячені роботи І. Новак, що стосуються формулювання підходу до трактування енергетичної бідності як складової енергетичної бідності населення в контексті сталого людського розвитку. Також слушними є думки дослідниці про те, що паливна бідність є частиною більш широкого поняття «енергетична бідність» [6], а також І. Кочешової в частині аналізу досвіду країн ЄС щодо оцінки рівня енергетичної бідності.

Метою статті є проведення концептуального аналізу взаємозв'язку і відмінностей між поняттям «енергетична бідність» і суміжними поняттями «доступність енергії», «немонетарна бідність», «паливна бідність», «вразливі споживачі енергоресурсів», що актуалізується в контексті трансформації системи державного управління з огляду на розширення інструментарію глобального протидіювання загалом і у напрямі оптимізації межі втручання апарату державного управління в енергетичну сферу життєдіяльності зокрема.

Методи дослідження. Мета статті зумовлює використання низки методів дослідження, а саме: порівняльний аналіз застосовувався у процесі дослідження досвіду боротьби з енергетичною бідністю у країнах ЄС; метод індукції і дедукції – під час з'ясування впливу трансформації державно-управлінської діяльності на проблему боротьби з енергетичною бідністю; методи аналізу і синтезу – під час дослідження взаємозв'язку і відмінностей поняття «енергетична бідність» із суміжними поняттями.

Виклад основного матеріалу. Розглянемо безпековий вимір трансформації державного управління у розрізі енергетичної бідності. Для України, яка перебуває на етапі зміни моделей функціонування енергетичного сектору, переходу до лібералізованих енергетичних ринків, передбачається трансформація процесу організації державного управління, удосконалення взаємодії у трикутнику «держава – виробник енергії – споживач енергії».

Дослідженню безпекових аспектів трансформації державного управління у різних сферах життєдіяльності суспільства, висвітлюючи суперечливий характер і наголошуючи на невизначеності в оцінках його наслідків,

приділяли увагу Р. Войтович, С. Кравченко, М. Орел, А. Михненко, І. Розпутенко та інші. Загалом українські вчені трансформації управлінські розуміють як докорінне перетворення форми та змісту управлінської системи, досягнення нового якісного стану її організації та функціонування, передусім перехід до нових принципів управління. Основним шляхом трансформацій системи державного управління є відповідні реформи [7, с. 713].

Досліджуючи безпекові аспекти трансформації державного управління, українські науковці доречно наголошують на тому, що (і) трансформація системи державного управління зумовлюється внутрішніми та зовнішніми факторами, відповідно до чого вона може мати як прогресивний, так і регресивний характер, оскільки може створювати належні умови для розвитку окремої держави, а також протистояти розвитку держав [8, с. 15]; (ii) глобалізація фундаментально змінює наше економічне, політичне і соціокультурне буття, але руйнація й розмивання ціннісних систем і соціальних структур, що склалися віками, викликає глибоке занепокоєння [9, с. 114]; (iii) соціальні інститути можуть трансформуватися, але водночас національні цінності мають виконувати роль домінанти у забезпеченні стійкості держави та визначенні пріоритетів суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку. Своєю чергою національні цінності визначають ціннісні орієнтації на рівні свідомості та підсвідомості індивідів, їх політичні, культурологічні та світоглядні уявлення і переконання [10, с. 99].

Зокрема, Р. Войтович у науковій статті [8] зазначає, що оцінити сутність трансформації можна лише з огляду на те, наскільки вона відповідає реалізації загальнолюдських цінностей, потребам та інтересам усіх груп громадськості. Водночас наголошує, що загальнолюдські цінності не зникають, а переходять у нову якість, за якої поняття солідарності між державами практично зникає, оскільки основним пріоритетом для держав залишається реалізація власних інтересів. Серед проявів трансформації фундаментальних загальнолюдських цінностей Р. Войтович вбачає такі: зміна моральних норм та принципів у стосунках між людьми з метою реалізації

економічного інтересу (на противагу фундаментальній цінності моральності); використання ринкових механізмів на умовах збереження преференцій для країн-лідерів (на противагу справедливості); порушення принципів геополітичної свободи з метою реалізації геоекономічних інтересів окремих держав (на противагу свободі); порушення традиційної системи соціально-економічних та політичних відносин відповідно до реалізації ринкових принципів, внаслідок чого відбувається переоцінка традиційної системи цінностей (на противагу істині); перебудова структури національного менталітету окремих держав відповідно до специфіки взаємодії держав у межах відповідного глобального об'єднання (на противагу культурі).

М. Орел вбачає, що завжди є небезпека неадекватної оцінки суб'єктом своєї безпеки. Вона полягає в тому, що суб'єкт починає діяти з огляду на власні уявлення про небезпеку, а не з об'єктивної реальності, тобто завжди є проблема визначення співвідношення (межі) між наявною і суб'єктивно визначеною як небезпекою, так і безпекою. З огляду на зазначене одна і та ж сама ситуація може оцінюватися як небезпечна, коли є чинники, які оцінюються як заперечливі дії щодо існування суб'єкта (системи), або як безпечна, коли цих чинників немає. Зважаючи на це, сьогодні економічна боротьба все більше стає боротьбою за свідомість, в політиці зростає маніпулювання, яке дезорієнтує масову свідомість, а в культурі переважає споживацтво як спосіб життя. Тобто, як констатує М. Орел, сьогодні на культурному, цивілізаційному, релігійному та інших фронтах йде світова інформаційно-інтелектуальна війна, а за таких умов стверджувати про необхідність зменшення ролі державних інститутів та інституцій у тих чи інших сферах суспільного життя – це не зовсім коректно [11].

В. Гесць зауважує, що зміни в технологічних і економічних парадигмах розвитку, тривалі економічні хвилі в глобальному просторі призводять до реформ державного управління. Ці процеси відбуваються у більшості країн і характеризуються здатністю державних інституцій до контролю

над ресурсами, армією, територією, боротьбою зі злочинністю і забезпеченням безпеки громадян, а також рівномірністю доступу населення до ресурсів, ефективним перерозподілом ресурсів, мінімізацією розривів у доходах і розвитку територій тощо. Автор засвідчує, що недостатня державна участь також погано впливає на економіку, як і надлишкова [12]. У процесі зміни форм та методів взаємодії людини і влади, людини та бізнесу і своєю чергою бізнесу та влади В. Геєць вбачає завдання у концентрації зусиль на сучасних функціях держави, котрі породжені кризою. А без дієвої участі держави та суспільства подолати такі проблеми практично неможливо.

Нині широкомасштабна збройна агресія рф проти України дестабілізувала світову енергетичну систему, спричинила труднощі у вигляді високих енергетичних цін і як наслідок ствердила пріоритетність боротьби з енергетичною бідністю у політиці країн європейського континенту. Прагнення цих країн досягти справедливого енергетичного переходу, визначених кліматичних цілей і водночас гарантувати право доступу кожного до основних енергетичних послуг передбачають зведення до мінімуму енергетичної бідності до 2030 року [13]. У 2022 р. Європейський економічний і соціальний комітет (European Economic and Social Committee – EESC) надав висновок щодо подолання енергетичної бідності та стійкості ЄС із соціально-економічного погляду [14]. У цьому документі EESC закликає держави ЄС сприяти спільному підходу у боротьбі з енергетичною бідністю, оскільки вказане явище є наслідком геополітичних, економічних, екологічних і соціальних факторів. EESC також рекомендує розробити стратегію ЄС, яка має задекларувати право споживачів на енергію та цілі подолання енергетичної бідності у довгостроковій перспективі. В Україні внаслідок війни рф проти України актуалізувалися наявні, а також виникли нові фактори поглиблення енергетичної бідності (як обмежені фінансові можливості окремих категорій споживачів для задоволення базових енергетичних потреб, так і обмежена фізична доступність енергоресурсів для населення).

З огляду на викладене вище для подальшого дослідження відмінностей між поняттям «енергетична бідність» та

суміжними поняттями передусім необхідно виконати їх аналіз і відповісти на запитання: на що саме потрібно спрямовувати державно-управлінські дії?

Особливістю функціонування в Україні сектору енергетики та окремих суб'єктів господарювання протягом тривалого періоду була політична установка на підтримання «державного соціального патерналізму», фактично працюючи собі у збиток. Водночас формування непрозорих відносин на енергетичних ринках здійснювалося з метою експлуатації державних активів у приватних інтересах. Такий режим функціонування сприймався цілком допустимим та називався «планово-збитковою діяльністю суб'єктів енергетичного сектору», а в західних країнах теоретичні та політичні концепції не містять навіть концептуальної ідеї щодо такого господарювання [15, с. 10]. Саме тому відстоюємо позицію, що в процесі державно-управлінської діяльності потрібно враховувати: (i) виклики, що виникають у напрямі реалізації потреб населення в енергетичних ресурсах у разі оптимізації межі втручання апарату державного управління в енергетичну сферу життєдіяльності та зважаючи на сучасні світові інформаційно-інтелектуальні війни; (ii) наскільки наявні управлінські трансформації забезпечують перехід на вищий рівень розвитку у частині забезпечення економічної доступності енергії для населення, сприяють формуванню конкурентних енергетичних ринків, дають змогу побутовому споживачу скористатися перевагами лібералізованих внутрішніх ринків електроенергії та природного газу; (iii) які інструменти можуть застосовуватися за оптимальної межі втручання апарату державного управління в енергетичний сектор, є сумісними зі спільним енергетичним ринком і водночас забезпечують реалізацію загальнолюдських цінностей, потреб та інтересів усього суспільства. Зазначені питання мають бути розглянуті у межах окремих наукових досліджень.

Аналіз взаємозв'язку поняття «енергетична бідність» із суміжними до нього поняттями. У науковій літературі зазначається, що опис об'єкта дослідження здійснюється через набір параметрів, що характеризують основні властивості та відмінності цього об'єкта, а належним чином визначене поняття

задає як межі, так і основні складові частини уявлення об'єкта управління [15].

Відповідно до Положення Загальної декларації прав людини, що ухвалено і проголошено резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року, кожна людина має право на такий життєвий рівень, зокрема житло, їжу, відповідне соціальне обслуговування, який необхідний для підтримання здоров'я і добробуту. Також спільно проголошений Парламентом, Радою та Комісією ЄС The European Pillar of Social Rights (Європейський стовп соціальних прав) задекларував доступ до енергії серед основних послуг і як право кожного [16]. З огляду на ці твердження у західних країнах поняття «*доступність енергії*» (energy affordability) трактується як стан, за якого домогосподарство має ресурси задовольнити свої основні енергетичні потреби в опаленні, охолодженні та інших цілях, використовуючи безпечні, стійкі й енергоефективні способи, і так само без перешкод задовольнити інші основні потреби. Вважають оберненою до стану доступності сучасних енергетичних послуг енергетичну бідність [17–18].

На сьогодні з метою ідентифікації та позначення соціального стану, що характеризується проблемами реалізації потреб населення в енергетичних ресурсах, використовується декілька термінів, які мають нормативно визначені поняття в законодавчих актах України та зарубіжних країн. Йдеться про такі терміни, як паливна бідність (визначено у законодавстві Великої Британії), вразливі споживачі енергоресурсів (визначено у законодавстві України, країн-членів ЄС).

Дефініція «вразливі споживачі енергоресурсів» набула широкого вжитку в Україні одночасно із лібералізацією ринків електроенергії та природного газу. У Законах України «Про ринок електричної енергії», «Про ринок природного газу» поняття «вразливі споживачі енергоресурсів» задекларовано як побутові споживачі, сформульовані у встановленому Кабінетом Міністрів України порядку, які мають право на державну допомогу / підтримку для відшкодування витрат на оплату комунальних послуг та/або захист від відключення у певні періоди. Аналогічним є визначення цього поняття у працях

українських вчених [18]. Окрім того, згідно з чинним законодавством під вразливими групами населення розуміються особи / сім'ї, які мають найвищий ризик потрапляння у складні життєві обставини через вплив несприятливих зовнішніх та/або внутрішніх чинників.

За визначенням, що наведене у законодавстві Великої Британії [19], *паливна бідність* – це стан, за якого витрати домогосподарства на паливо перевищують середній (національний медіанний) рівень і водночас дохід, що залишається після оплати палива, є нижчим від офіційної межі бідності. Разом із тим ми погоджуємося із твердженням І. Новак [6], що паливна бідність є частиною більш широкого поняття енергетичної бідності й характеризується настанням ситуації нерівності у доходах споживачів енергоресурсів, неможливості окремих груп та шарів населення реалізувати свої потреби в енергетичних ресурсах.

У наказі «Про затвердження комплексної методики оцінки бідності» від 18 травня 2017 р. № 827/403/507/113/232 під дефініцією «*немонетарна бідність*» визначено позбавлення або обмеження доступу до матеріальних благ / послуг для підтримання способу життя, притаманного конкретному суспільству в певний період.

Дослідження нормативних, наукових та аналітичних джерел інформації, де міститься визначення терміна «енергетична бідність», дає змогу констатувати відсутність єдиних підходів у цьому питанні. Внаслідок проведеного аналізу сформовано основні підходи [20], за якими дефініція «енергетична бідність» розглядається як соціальний стан, що характеризується: (1) *нерівністю у доходах споживачів енергоресурсів, неможливістю окремих груп та шарів населення реалізувати свої потреби в енергетичних ресурсах*, проте зосередження уваги на таких межах об'єктів дослідження є досить звуженим та придатним переважно для застосування в країнах зі зрілою ринковою економікою та в стабільній ситуації на енергетичних ринках; (2) *нерівністю у доходах споживачів енергоресурсів, неможливістю окремих груп та шарів населення реалізувати свої потреби в енергетичних ресурсах і можливістю доступу до різних видів енергетичних ресурсів*;

(3) нерівністю населення у доступі до різних видів енергетичних ресурсів і *нерозвиненістю потреб у енергетичних ресурсах*.

Унаслідок проведеного дослідження [20] під дефініцією «енергетична бідність» пропонується розуміти стан, за якого окремі групи та шари населення вимушено позбавлені можливості задовольнити свої потреби в енергетичних ресурсах у відповідних видах і обсягах, що необхідні для підтримання способу життя, притаманного конкретному суспільству в певний період, та для подальшого суспільного розвитку. Тобто відмінною особливістю такого трактування поняття «енергетична бідність» від відомих раніше позицій авторів є формулювання на основі системного дослідження когнітивних ознак енергетичної бідності, аналізу особливостей їх прояву в сучасному світі загалом та в реаліях сьогодення України.

Таким чином, згідно з аналізом понять «доступність енергії», «вразливі споживачі», «паливна бідність», «немонетарна бідність», «енергетична бідність» в публікаціях українських та зарубіжних вчених, інших наукових працях, політичних документах та закордонних актах різних країн, а також з огляду на виокремлені фахівцями [15] сфери регулювання енергетичної безпеки пропонується виділити основні складові частини об'єктів дослідження:

-соціальне забезпечення – розуміється як забезпечення номінального рівня соціальних умов для задоволення основних енергетичних потреб населення, що впливає також на якість життя людини та суспільства загалом;

-ресурсне енергозабезпечення потреб населення – це переважно ресурсно-технічний вимір енергозабезпечення потреб населення, що здебільшого зводиться до забезпечення фізичної доступності енергоресурсів, у тому числі заборона відключень для вразливих споживачів у критичні періоди;

-ресурсно-технічне енергозабезпечення та економічний розвиток у взаємозв'язку – це відбиття результатів діяльності енергетичного сектору у вартості енергопостачання для населення, можливість підвищення енергоефективності й використання різних видів енергоресурсів населенням;

-ресурсне забезпечення матеріальних благ і послуг

загалом, де складовою частиною є ресурсно-технічний вимір енергозабезпечення потреб населення.

Запропоновані складові частини об'єктів дослідження (доступність енергії, вразливі споживачі, паливна бідність, немонетарна бідність, енергетична бідність), їх обумовленість з кожним із зазначених об'єктів можуть бути наведені як графічна схема (рис. 1.1):

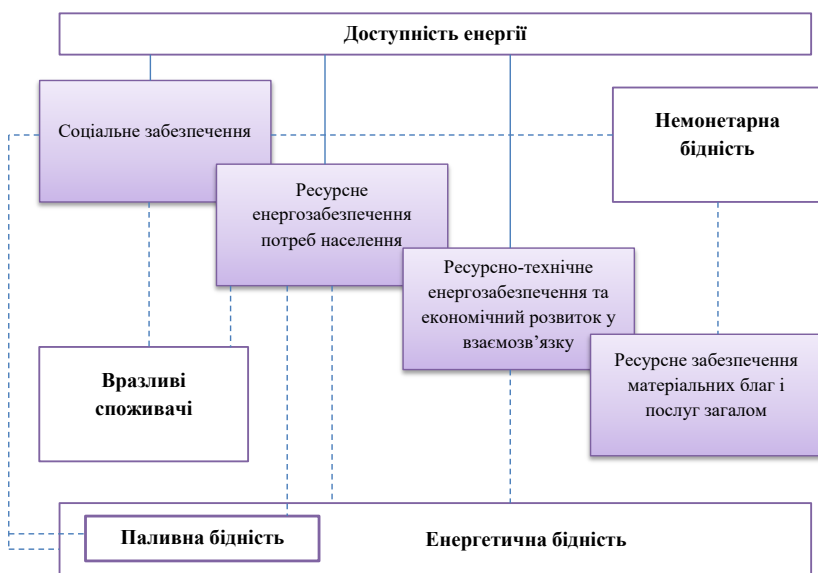


Рис. 1.1 – Схема відношення кожної зі складових частин об'єктів дослідження (доступність енергії, вразливі споживачі, паливна бідність, немонетарна бідність, енергетична бідність)

Джерело: складено автором

Аналіз відмінностей між поняттям «енергетична бідність» і суміжними до нього поняттями. Брак критерію, за допомогою якого можна було б розрізнити поняття «вразливі споживачі енергоресурсів», «паливна бідність», «енергетична бідність», зумовлює необхідність більш детального розгляду цих понять щодо пошуку відмінностей. Серед вказаних нині у нормативних документах в Україні наведено визначення лише поняття «вразливі споживачі енергоресурсів», хоча поняття енергетичної бідності і вживається у нормативних документах.

У визначенні вразливі споживачі декларуються як побутові споживачі, які мають право на державну допомогу / підтримку для відшкодування витрат на оплату комунальних послуг та/або захист від відключення у певні періоди, а під вразливими групами населення розуміються особи / сім'ї, які мають найвищий ризик потрапляння у складні життєві обставини через вплив несприятливих зовнішніх та/або внутрішніх чинників. Паливна бідність характеризується настанням ситуації нерівності у доходах споживачів енергоресурсів, неможливості окремих груп та шарів населення реалізувати свої потреби в енергетичних ресурсах.

У проєкті Довгострокової стратегії термомодернізації будівель на період до 2050 року «Оновлені будівлі, енергонезалежність, висока якість життя, нові робочі місця» [21] енергетична бідність трактується як форма бідності, що пов'язана з неможливістю доступу до енергетичних послуг, необхідних для забезпечення гідного рівня життя та здоров'я людей. У запропонованому нами трактуванні енергетичну бідність пропонується розглядати як стан, за якого окремі групи та шари населення вимушено позбавлені можливості задовольнити свої потреби в енергетичних ресурсах у відповідних видах і обсягах, що необхідні для підтримання способу життя, притаманного конкретному суспільству в певний період та для подальшого суспільного розвитку.

З огляду на зазначене узагальнюючими до цих понять є чинники, які можуть бути розцінені як такі, що здатні завдати шкоди особі / домогосподарству, окремим групам населення, стабільності і розвитку суспільства. Розрахунковою кількісною оцінкою ймовірного розміру шкоди (збитку) національній безпеці у разі настання небажаної події (виникнення небажаної ситуації), за твердженням фахівців [22–23], є ризик.

Зокрема, фахівці у сфері національної безпеки [22–23] сходяться на думці, що ризик – це кількісна оцінка небезпеки національній безпеці, що є наслідком настання (можливості настання) вказаної події (ситуації). Такими подіями можуть бути фінансово-економічна, політична кризи тощо. З огляду на це автори пропонують розглядати множину (спектр) небезпек на деякому інтервалі від максимально можливого її рівня, який

є загрозою самому існуванню об'єкта, до рівня, коли небезпекою можна знехтувати.

Отже, ступінь шкоди (збитку) для особи / домогосподарства, окремих груп населення, стабільності та розвитку суспільства, що може бути завдано від неможливості реалізувати потреби в енергетичних ресурсах, можна розглядати як *критерій відмінності у разі вживання понять вразливості споживачів енергоресурсів, паливної чи енергетичної бідності у діяльності органів державної влади*. Йдеться про розрахункову кількісну оцінку ймовірного розміру шкоди (збитку) для особи / домогосподарства, окремих груп населення, стабільності та розвитку суспільства на деякому інтервалі мінімального до максимально можливого її рівня. Причинами, які справляють визначальний вплив на ступінь (міру) небезпеки для побутових споживачів потрапити у ситуацію неможливості реалізації потреб в енергетичних ресурсах, є невизначеність, суперечливість, неповнота, неточність інформації, що використовується під час підготовки державно-управлінських рішень. Окрім того, така ситуація може бути наслідком неадекватності, відсутності та несвоєчасності дій та заходів органів влади під час підготовки державно-управлінських рішень.

На що потрібно спрямовувати державно-управлінські дії? Фахівці з державного управління об'єктом управління з боку держави визначають ті суспільні відносини, види діяльності та соціальні ролі, які безпосередньо пов'язані з виробництвом матеріальних і духовних продуктів, відтворенням соціальних умов життєдіяльності людей. На «виході» об'єкта державного управління виникають споживчі цінності, здатні задовольняти різноманітні приватні й суспільні потреби, підтримувати і зміцнювати існування людини та всієї системи її зв'язків із суспільством і природою [24, с. 418]. Отже, зважаючи на проведені дослідження, об'єктами управління в боротьбі з енергетичною бідністю є процеси, метою яких є задоволення потреб населення в енергетичних ресурсах, котрі необхідні для підтримання способу життя, притаманного конкретному суспільству в конкретний період, та подальшого суспільного розвитку. Предметами державно-управлінського впливу у

процесі попередження та боротьби з енергетичною бідністю мають бути чинники, які є «рушійною силою» виникнення енергетичної бідності в той чи інший період життєдіяльності.

Розширення інструментарію глобального протидіювання загалом, прагнення досягти справедливого енергетичного переходу, визначених кліматичних цілей і водночас гарантування права доступу кожного до основних енергетичних послуг потребують від державної влади врахування проявів енергетичної бідності відповідно до масштабу та сфер людської діяльності.

По-перше, у разі існування нерівності у доступі до різних видів енергетичних ресурсів окремих домогосподарств, частки суспільства у розвинених країнах і країнах, що розвиваються, виникає питання щодо рівнів енергетичної бідності як у межах окремої країни, так і в сучасному світі загалом. Є твердження науковців, що величезна кількість населення країн, що розвиваються, живе в умовах абсолютної енергетичної бідності чи енергетичних злиднів. На противагу цьому, в доповіді Міжнародного енергетичного агентства (IEA) зазначається, що хоча визначення рівня енергетичної бідності для кожної країни залежить від використовуваного показника, в той же час енергетична бідність зачіпає значну частину населення в розвинених країнах [25]. Такі позиції авторів дають підстави ставити на порядок денний науковців та органів державної влади питання рівнів енергетичної бідності, її впливу на стабільність і розвиток суспільства як у межах окремої країни, так і сучасного світу загалом.

По-друге, на порядку денному органів державної влади є питання, яким чином поглиблення енергетичної бідності впливає на енергетичну безпеку (наявність та доступність енергозабезпечення), економічну та соціальну (як форма бідності, в контексті забезпечення гідного рівня життя та здоров'я людей), політичну й інформаційну безпеку (як інструмент геополітичних стратегій і деструктивного інформаційного впливу на суспільну свідомість в сучасних умовах ведення інформаційно-інтелектуальних війн). Ґрунтовне дослідження енергетичної бідності в системі загроз національній безпеці має здійснюватися в межах окремої

наукової роботи.

Висновки та напрями подальших досліджень.

Розширення інструментарію глобального протиборства через імплементацію енергетики у систему забезпечення реалізації національних інтересів на міжнародній арені породжує невизначеність в оцінках наслідків і суперечливий характер трансформації державного управління. Основним пріоритетом для держав залишається реалізація власних інтересів; на культурному, цивілізаційному, релігійному та інших фронтах йде світова інформаційно-інтелектуальна війна, а економічна боротьба все більше стає боротьбою за свідомість. Зважаючи на ці процеси, актуалізується роль держави у перерозподілі ВВП, забезпеченні рівномірності доступу населення до ресурсів, ефективному перерозподілі ресурсів, мінімізації розривів у доходах і розвитку територій.

Прагнення країн досягти справедливого енергетичного переходу, визначених кліматичних цілей і водночас гарантувати право доступу кожного до основних енергетичних послуг зумовлює винесення на порядок денний питання про те, на що потрібно спрямовувати державно-управлінські дії в боротьбі з енергетичною бідністю. Належним чином визначене поняття задає як межі, так і основні складові частини об'єкта управління. Аналіз понять «доступність енергії», «вразливі споживачі», «паливна бідність», «немонетарна бідність», «енергетична бідність» дав змогу виділити основні складові частини об'єктів дослідження.

Ступінь шкоди (збитку) для особи / домогосподарства, окремих груп населення, стабільності та розвитку суспільства, що може бути завдано від неможливості реалізувати потреби в енергетичних ресурсах, можна розглядати як критерій відмінності у разі вживання понять вразливості споживачів енергоресурсів, паливної чи енергетичної бідності у діяльності органів державної влади.

Об'єктом управління в боротьбі з енергетичною бідністю визначено процеси, метою яких є задоволення потреб населення в енергетичних ресурсах, які необхідні для підтримання способу життя, притаманного конкретному суспільству в певний період, та подальшого суспільного розвитку.

Предметами державно-управлінського впливу мають бути чинники, які є «рушійною силою» виникнення енергетичної бідності в той чи інший період життєдіяльності.

Перспективи наукових розвідок полягають у дослідженні енергетичної бідності в системі загроз національній безпеці.

Список використаних джерел

1. Визначення рівня енергетичної безпеки України : аналіт. доп. / О. М. Суходоля, Ю. М. Харазішвілі, Д. Г. Бобро, Г. Л. Рябцев, С. П. Завгородня / за заг. ред. О. М. Суходолі. Київ : НІСД, 2021. 71 с.
2. Thomson H., Bouzarovski S. Addressing Energy Poverty in the European Union : State of Play and Action. 2019. *European Commission* : website. URL : <https://www.energypoverty.eu/publication/addressing-energy-poverty-european-union-state-play-and-action> (last accessed : 24.01.2023).
3. Day R., Walker G., Simcock, N. Conceptualising energy use and energy poverty using a capabilities framework. *CienceDirect* : websit URL : <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421516301227> (last accessed : 24.01.2023).
4. Nierop, S.C. A. Energy poverty in Denmark? *European Commission* : website. URL : <https://www.energypoverty.eu/publication/energy-poverty-denmark> (last accessed : 24.01.2023).
5. Olatoregun, O. Energy Poverty in Urban Africa : A Case study of the energy needs of urban poor in Lagos and Ibadan, Nigeria. 2007. *European Commission* : website. URL : <https://www.energypoverty.eu/publication/energy-poverty-urban-africa-case-study-energy-needs-urban-poor-lagos-and-ibadan-nigeria> (last accessed : 24.01.2023).
6. Новак І., Деприваційні індикатори енергетичної бідності. *Демографія та соціальна економіка*. 2020. № 3. С. 158–172. doi.org/10.15407/dse2020.03.158.
7. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
8. Войтович Р., Трансформація системи державного управління в умовах глобальної інтеграції. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2011. № 3. С. 13–24.
9. Розпутенко І. Цивілізаційний вибір України в умовах глобалізації. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія «Державне управління»*. 2017. № 1 С. 112–122.
10. Орел М. Трансформація культурного коду та державності в епоху постмодерну та їх взаємозв'язок у контексті політичної безпеки. *Інвестиції : практика та досвід*. 2019. № 2. С. 5–101. doi: 10.32702/2306-6814.2019.2.95.
11. Орел М. Теоретико-методологічні засади формування системи державного управління у сфері політичної безпеки : дис. докт. держ. упр.: 25.00.05 / МАУП. Київ, 2019. 220 с.
12. Гєєць В. Державне управління в умовах світової кризи системного характеру : контексті змін. *Вісник державної служби України*. 2011. № 2. С. 30–43
13. «Conference on Energy poverty at the crossroads of the European Pillar of Social Rights and the European Green Deal. Report». *European Economic and Social Committee*: websit. URL : <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/conference-energy-poverty-crossroads-european-pillar-social-rights-and-european-green-deal> (last accessed : 24.01.2023).

14. Tackling energy poverty and the EU's resilience : challenges from an economic and social perspective : Exploratory opinion Presidency SOC/717. *European Economic and Social Committee*: websit. URL : <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/tackling-energy-poverty-and-eus-resilience-challenges-economic-and-social-perspective> (last accessed : 24.01.2023).
15. Енергетична безпека України : методологія системного аналізу та стратегічного планування : аналіт. доп. / Суходоля О. М. та інші / за заг. ред. О. М. Суходолі. Київ : НІСД, 2020. С. 178 с.
16. Commission Recommendation (EU) 2020/1563 of 14 October 2020 on energy poverty. *EUR-Lex* : websit. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020H1563> (last accessed : 24.01.2023).
17. Energy Affordability & Accessibility Collaborative Definitions Subcommittee. April 20, 2022. *MICHIGAN.GOV* : websit. URL : https://www.michigan.gov/mpsc/-/media/Project/Websites/mpsc/workgroups/eaac/Definitions-Subcommittee/Definitions-meeting-presentation10_4-20-2022.pdf (last accessed : 24.01.2023).
18. Регулювання на енергетичних ринках в Україні та ЄС : англо-український глосарій термінів / уклад. Рябцев Г. 44 с. URL : http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/19786/Rehuliuannia_na_enerhetychnykh_rynках_v_Ukraini_ta_Yes.pdf (last accessed : 22.01.2023).
19. Warm Homes and Energy. Conservation Act 2000. Legislation : websit. URL : <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/31/section/1> (last accessed : 22.01.2023).
20. Завгородня С. Концептуалізація соціального явища «енергетична бідність». *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2021. № 5. С. 99–111. doi: <https://doi.org/10.32886/instzak.2021.05.11> (last accessed : 22.01.2023).
21. Про схвалення Довгострокової стратегії термомодернізації будівель на період до 2050 року та Концепції Загальнодержавної економічної цільової програми підтримки термомодернізації будівель на 2022–2030 роки : проект розпорядження Кабінету Міністрів України. *Gov.ua* : державний вебсайт України. URL : <https://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskisty/proekt-rozporyadz-hennya> (last accessed : 22.01.2023).
22. Глобальна та національна безпека / за ред. Г. Ситник. Київ : НАДУ, 2016, 784 с.
23. Горбулін В., Качинський А. Засади національної безпеки України. Київ : Інтертехнологія, 2009. 272 с.
24. Ковбасюк Ю. Енциклопедія державного управління : у 8 т. Методологія державного управління. Т. 2. Київ : НАДУ, 2011. 692 с.
25. Energy Access Outlook : from Poverty to Prosperity. World Energy Outlook-2017. *IEA* : websit. URL : <https://www.iea.org/reports/energy-access-outlook-2017> (last accessed : 22.01.2023).

References

1. Sukhodolia, O. M., Kharazishvili, Yu. M., Bobro, D. H., Riabtsev, H. L., Zavhorodnia, S. P. (2021). Vyznachennia rinvia enerhetychnoi bezpeky Ukrainy: analit. dop. [Vyznachennia rinvia enerhetychnoi bezpeky Ukrainy]. O. M. Sukhodoli (Ed). Kyiv: NISD [in Ukrainian].
2. Thomson, H., Bouzarovski, S. (2019). Addressing Energy Poverty in the European Union: State of Play and Action. *European Commission*: website. Retrieved from <https://www.energypoverty.eu/publication/addressing-energy-poverty-european-union-state-play-and-action> [in English].

3. Day R., Walker, G., Simcock, N. Conceptualising energy use and energy poverty using a capabilities framework. *CienceDirect*: websit Retrieved from <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421516301227> [in English].
4. Nierop, S. C. A. Energy poverty in Denmark? *European Commission*: website. Retrieved from <https://www.energypoverty.eu/publication/energy-poverty-denmark> [in English].
5. Olatoregun, O. (2007). Energy Poverty in Urban Africa: A Case study of the energy needs of urban poor in Lagos and Ibadan, Nigeria. *European Commission*: website. Retrieved from <https://www.energypoverty.eu/publication/energy-poverty-urban-africa-case-study-energy-needs-urban-poor-lagos-and-ibadan-nigeria> [in English].
6. Novak, I. (2020). Depryvatsiini indykatory enerhetychnoi bidnosti. *Demohrafiia ta sotsialna ekonomika*, 3, 158–172. doi: <https://doi.org/10.15407/dse2020.03.158> [in Ukrainian].
7. Surmin, Yu. P., Bakumenko, V. D., Mykhnenko, A. M. (2010). *Encyclopedic dictionary of public administration* [Encyclopedic dictionary of public administration] / Yu. V. Kovbasiuka, V. P. Troshchynskoho, Yu. P. Surmina (Ed). K.: NADU [in Ukrainian].
8. Voytovych, R. (2011). Transformatsiia systemy derzhavnoho upravlinnia v umovakh hlobalnoi intehtatsii [Transformation of the public administration system in conditions of global integration]. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*. 3, 13–24. [in Ukrainian]
9. Rozputenko, I. (2017). Tsyvilizatsiinyi vybir Ukrainy v umovakh hlobalizatsii [Civilizational choice of Ukraine in the conditions of globalization]. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy. Seriiia «Derzhavne upravlinnia»*. 2017. 1, 112–122. [in Ukrainian]
10. Orel, M. (2019). Transformatsiia kulturnoho kodu ta derzhavnosti v epokhu postmodernu ta yikh vzaimozviazok u konteksti politychnoi bezpeky [Transformation of the cultural code and statehood in the postmodern era and their relationship in the context of political security]. *Investytsii: praktyka ta dosvid*, 2, 5–101. doi: 10.32702/2306-6814.2019.2.95 [in Ukrainian].
11. Orel, M. (2019). Teoretyko-metodolohichni zasady formuvannia systemy derzhavnoho upravlinnia u sferi politychnoi bezpeky [Theoretical and methodological foundations of the formation of the state administration system in the field of political security]. (Doctors thesis). MAUP, Kyiv [in Ukrainian].
12. Heiets V. (2011). Derzhavne upravlinnia v umovakh svitovoi kryzy systemnoho kharakteru: konteksti zmin [Public administration in the conditions of a global crisis of a systemic nature: the context of changes]. *Visnyk derzhavnoi sluzhby Ukrainy*, 2, 30–43. [in Ukrainian].
13. Conference on Energy poverty at the crossroads of the European Pillar of Social Rights and the European Green Deal. Report. *European Economicand Social Committee*: websit. Retrieved from <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/publications-other-work/publications/conference-energy-poverty-crossroads-european-pillar-social-rights-and-european-green-deal> [in English].
14. Tackling energy poverty and the EU's resilience: challenges from an economic and social perspective: Exploratory opinion Presidency SOC/717. *European Economicand Social Committee*: websit. Retrieved from <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/tackling-energy-poverty-and-eus-resilience-challenges-economic-and-ocial-perspective> [in English].
15. Sukhodolia, O. M., Kharazishvili, Yu. M., Bobro, D. H., Smenkovskiy, A. Yu., Riabtev, H. L., Zavorodnia S. P. (2020). Enerhetychna bezpeka Ukrainy:

- metodolohiia systemnoho analizu ta stratehichnoho planuvannia [Energy security of Ukraine: methodology of system analysis and strategic planning]. O. M. Sukhodoli (Ed). Kyiv: NISD [in Ukrainian].
16. Commission Recommendation (EU) 2020/1563 of 14 October 2020 on energy poverty. *EUR-Lex*: websit. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32020H1563> [in English].
 17. Energy Affordability & Accessibility Collaborative Definitions Subcommittee. April 20, 2022. *MICHIGAN.GOV*: websit. Retrieved from https://www.michigan.gov/mpsc/-/media/Project/Websites/mpsc/workgroups/eaac/Definitions-Subcommittee/Definitions-meeting-presentation10_4-20-2022.pdf [in English].
 18. Rehuliuвання na enerhetychnykh rynkakh v Ukraini ta YeS: anhlo-ukrainskyi hlosarii terminiv [Regulation of energy markets in Ukraine and the EU: English-Ukrainian glossary of terms]. Riabtsev H. (Ed.) Retrieved from http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/19786/Rehuliuвання_na_enerhetychnykh_rynkhakh_v_Ukraini_ta_YeS.pdf [in Ukrainian].
 19. Warm Homes and Energy. Conservation Act 2000. *Legislation*: websit. Retrieved from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/31/section/1> [in English].
 20. Zavhorodnia, S. (2021). Kontseptualizatsiia sotsialnoho yavyscha «enerhetychna bidnist» [Conceptualization of the social phenomenon «energy poverty»]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 5, 99–111. doi: <https://doi.org/10.32886/instzak.2021.05.11> [in Ukrainian].
 21. Draft order of the Cabinet of Ministers of Ukraine On the approval of the Long-Term Strategy for Thermal Modernization of Buildings for the Period Until 2050 and the Concept of the National Economic Targeted Program to Support Thermal Modernization of Buildings for 2022–2030. *Gov.ua*: the state website of Ukraine. Retrieved from <https://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskisty/proekt-rozporiad-zhennya> [in Ukrainian].
 22. Sytnyk, H. (2016). *Hlobalna ta natsionalna bezpeka* [Global and National Security]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
 23. Horbulin, V., Kachynskyi, A. (2009). *Zasady natsionalnoi bezpeky Ukrainy* [Principles of national security of Ukraine]. Kyiv: Intertekhnolohiia [in Ukrainian].
 24. Kovbasiuk, Yu. (2011). *Entsyklopediia derzhavnoho upravlinnia. Metodolohiia derzhavnoho upravlinnia* [Encyclopedia of public administration: in 8 volumes. Methodology of public administration]. T 2, Kyiv: NADU [in Ukrainian].
 25. Energy Access Outlook: from Poverty to Prosperity. World Energy Outlook-2017. *IEA*: websit. Retrieved from <https://www.iea.org/reports/energy-access-outlook-2017> [in English].

STUDYING THE RELATIONSHIP AND DIFFERENCES OF THE CONCEPT «ENERGY POVERTY» WITH RELATED TERMS IN THE CONDITIONS THE TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION ACTIVITIES

Zavgorodnia Svitlana

Abstract. The article establishes the relationship and finds differences between the concepts of «energy poverty» and related concepts of «energy availability», «vulnerable consumers of energy resources», «non-monetary poverty», «fuel poverty». This question becomes relevant in the context of the transformation of the public administration system, taking into account the expansion of the tools of global confrontation in general and in the direction of optimizing the limits of intervention of the public administration apparatus in the energy sphere of life. It has been established that the expansion of the tools of global confrontation due to the implementation of energy into the system of ensuring the realization of national interests in the international arena actualizes the role of the state. At the same time, the desire to achieve a fair energy transition, defined climate goals, and at the same time to guarantee everyone's right of access to basic energy services puts on the agenda of state authorities the issue of optimizing the limits of intervention of the public administration apparatus in the energy sphere of life. The main constituent parts of the research objects and their relationship with the concepts of «energy availability», «vulnerable consumers», «fuel poverty», «non-monetary poverty», «energy poverty» are determined. The lack of a criterion by which it would be possible to distinguish the concepts of «vulnerable consumers of energy resources», «fuel poverty», «energy poverty» led to the consideration of these concepts for the purpose of finding differences. It is proposed to consider the degree of damage to the household, certain groups of the population, the stability and development of society, which can be caused by the impossibility of realizing the needs for energy resources, as a criterion of difference when using the concepts of vulnerability of energy resource consumers, fuel or energy poverty. In the fight against energy poverty, the object of management is defined as processes whose purpose is to meet the needs of the population in energy resources, and the subject of which are the factors that are the driving force of the emergence of energy poverty in one or another period of its life activity.

Key words: energy poverty, energy availability, energy security, public administration activity.

Колісниченко Наталя

ORCID iD 0000-0003-1083-7990

e-mail: ird@ukr.net

СУЧАСНІ ЗАРУБІЖНІ ПРАКТИКИ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ СФЕРИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1\(13\)-42-53](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1(13)-42-53)

Анотація. Досліджено сучасні зарубіжні практики розвитку кадрового потенціалу сфери охорони здоров'я та окреслено перспективи реалізації відповідних заходів в Україні. Доведено, що розвиток потенціалу персоналу пов'язаний насамперед із його навчанням, яке охоплює формальну орієнтаційну програму, міжфункціональне навчання, підтримку професійних навичок, коучинг, розвиток кар'єри та особистий розвиток. Окреслено вигоди різних форм навчання для сфери охорони здоров'я, що пов'язуються з утриманням медпрацівників; підтриманням їхнього морального духу; ефективністю практики; розвитком посадової компетентності; рівнем задоволеності пацієнтів. Розглянуто різні методики, що спрямовані на зростання кадрового потенціалу і застосовуються у зарубіжній практиці, зокрема тренінг з управління чи менеджменту для керівників першої ланки сфери охорони здоров'я, орієнтаційні практики для нових медпрацівників, ефективне професійне навчання тощо. Надано опис зарубіжних практик, які можуть бути корисними для персоналу і є безкоштовними, – журнальні клуби; просвітницькі програми для медпрацівників; програми, що підтримуються урядом; навчальні програми внутрішньої підготовки тощо. Проаналізовано роль та значення інших чинників у розвитку кадрового потенціалу сфери охорони здоров'я, зокрема переваги від членства у професійній асоціації, коучинг та наставництво. Наведено рекомендації із реалізації перевірених західною практикою заходів у вітчизняній системі охорони здоров'я щодо: трансформування системи безперервного професійного розвитку працівників охорони здоров'я відповідно до міжнародних стандартів поліпшення якості безперервної медичної освіти на накопичувальний принцип діяльності; впровадження у практику уніфікованих модульних програм післядипломної освіти працівників із найбільш актуальних проблем теорії та практики охорони здоров'я; включення до структури модулів післядипломної освіти фахівців обов'язкової клінічної практики, спрямованої на навчання сучасним методикам та технологіям надання медичної допомоги.

Ключові слова: сфера охорони здоров'я, кадровий потенціал, зарубіжні практики, навчання, навчальні програми, професійні навички, коучинг, наставництво, розвиток кар'єри, особистий розвиток, професійна асоціація,

публічне управління.

Постановка проблеми. Як показує світова практика, нині ключова роль у забезпеченні конкурентоспроможності економіки та соціальної сфери належить людському капіталу, внесок якого в економічне зростання визначається вищою продуктивністю праці кваліфікованих та освічених працівників. Він є джерелом нових ідей та інновацій, фактором, що полегшує їх сприйняття та поширення.

На сьогодні кадрова політика розвинених країн спрямована на впровадження методів управління ефективністю наявних ресурсів, посилення ролі адміністративних працівників, розширення функцій середнього медичного персоналу, підготовку фахівців у сфері охорони здоров'я, підвищення вимог до сфери підготовки та перепідготовки кадрів. Останні дві позиції напряду пов'язані зі стратегічним розвитком галузі, формуванням та нарощуванням кадрового потенціалу працівників сфери охорони здоров'я.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями галузевого управління персоналом, людськими ресурсами протягом декількох десятиліть опікувалося чимало вітчизняних учених. Наукові інтереси були спрямовані на: вдосконалення підготовки медичних кадрів (Т. Авраменко, О. Баєва, М. Банчук, І. Волинкін, І. Фещенко та інші); вивчення проблем їхнього професійного розвитку (М. Білинська, Т. Попченко та інші); розроблення професійних компетенцій (О. Веселовський, І. Кравчук, О. Присяжнюк та інші); раціональне використання кадрів (Г. Гасюк, Б. Громовик, О. Кузьмін та інші); формування системи управління персоналом закладів охорони здоров'я (О. Глушаниця, Р. Ісаєнко, Н. Коба, В. Короленко, В. Лазоришинець, О. Ременник та інші).

Незважаючи на сформовані наукові напрями управління людськими ресурсами сфери охорони здоров'я, значущими є не тільки осмислення наукових знань та теоретичних підходів до розуміння кадрового потенціалу цієї галузі, а й розроблення важливих практичних підходів до формування та реалізації його розвитку, які забезпечують зростання ефективності галузі загалом.

Мета статті полягає в аналізованні сучасних зарубіжних практик розвитку кадрового потенціалу сфери охорони здоров'я та окресленні перспективи реалізації відповідних заходів у сфері вітчизняної системи охорони здоров'я.

Методи дослідження. У статті використовувалися методи системного аналізу та синтезу, порівняння, абстракції, систематизації, які забезпечили визначення перспективних напрямів управління розвитком кадрового потенціалу сфери охорони здоров'я. Використання системно-аналітичного методу дало змогу узагальнити зарубіжний досвід та виокремити уроки для України за допомогою причинно-наслідкового аналізу, методу прогнозування. На основі логічного методу зроблено висновки щодо проведеного дослідження.

Виклад основного матеріалу. Розвиток потенціалу персоналу, як показує аналіз зарубіжних практик, пов'язаний насамперед із його навчанням, яке охоплює формальну орієнтаційну програму, міжфункціональне навчання, підтримку професійних навичок, коучинг, розвиток кар'єри та особистий розвиток. Навчання персоналу сфери охорони здоров'я має такі вигоди [1, с. 987]:

1. Утримання медпрацівників: під час навчання у медпрацівників розвивається лояльність до сфери своєї діяльності, оскільки вони відчують, що керівництво дбає про них. Вони отримують користь від особистого та професійного зростання і відчують, що їхня кар'єра успішно розвивається.

2. Високий моральний дух персоналу: медична культура, яка заохочує навчання та сприяє професійному розвитку, формує позитивних, мотивованих і відданих медпрацівників.

3. Ефективність практики: орієнтація та перехресне навчання є важливими для безперебійної роботи закладу охорони здоров'я (далі – ЗОЗ). Стабільність і довгостроковість, які є результатом низької плинності кадрів, також сприяють ефективності.

4. Посадова компетентність: медперсонал, який пройшов навчання, є більш продуктивним та впевненим у виконанні своїх професійних функцій. Як клінічний, так і адміністративний персонал потребує постійного навчання, щоб

бути в курсі різноманітних аспектів медпрактики, що постійно змінюються.

5. Задоволеність пацієнтів: навчання персоналу позитивно впливає на пацієнтів.

У зарубіжній практиці застосовуються різні методики, спрямовані на зростання кадрового потенціалу.

1. *Тренінг з управління чи менеджменту для керівників першої ланки сфери охорони здоров'я.* Багато управлінців / менеджерів як органів публічної влади з управління охороною здоров'я, так і закладів охорони здоров'я, ніколи не проходили формальної підготовки з публічного управління чи менеджменту з отриманням відповідного документа про освіту. Вони стали управлінцями / менеджерами, тому що досягли помітних успіхів у своїй роботі. Проте навички, які зробили їх професійними та кваліфікованими лікарями чи медсестрами, не роблять їх професійними керівниками. Багато компетентностей з публічного управління чи менеджменту можна отримати безпосередньо у ЗОЗ (через спілкування та переймання досвіду колег), у професійних організаціях – асоціаціях / спілках лікарів чи медсестер, місцевих університетах та організаціях професійного навчання.

2. *Орієнтаційні практики для нових медпрацівників.* Традиційна практика – надання основної інформації про медичну діяльність в ЗОЗ, особисті зустрічі з іншими медпрацівниками. Термін адаптації (також відомий як асиміляція) використовується і для процесу орієнтації, мета якого – скоротити час, необхідний новому працівнику для того, щоб стати продуктивним на робочому місці. Ефективна програма навчання починається ще до першого дня роботи медпрацівника і триває декілька місяців. Робоче місце, телефон, адреса електронної пошти та бейдж з іменем нового працівника мають бути готові до того, як він або вона розпочне виконання своїх обов'язків [2, с. 153–154]. Найважливіше, щоб була прийнята програма навчання, яка б відповідала процедурам ЗОЗ, а керівник медпрацівника або досвідчений медпрацівник мав чіткі обов'язки щодо навчання та інструктажу.

3. *Ефективне професійне навчання.* Професійне навчання варіативне, оскільки воно залежить від знань і майстерності

тренерів. Для зменшення варіативності навчання має відповідати структурованому переліку завдань і тем, які слід охопити, орієнтовному часу, необхідному для навчання в кожній сфері, та стандартам ефективності, яких потрібно досягти [3]. У ЗОЗ навчання медпрацівників відбувається постійно – протягом усього періоду їх діяльності. Помилкове переконання багатьох керівників полягає в тому, що якщо наймаються компетентні працівники, яким ЗОЗ платить конкурентоспроможну зарплату, вони працюватимуть якісно й ефективно нескінченно довго. Керівники часто не розуміють зв'язку між продуктивністю та особистим розвитком; розглядають лише нових працівників як цільову групу навчання. Помилковим є обмеження навчання свого персоналу лише новими медпрацівниками. Зарубіжні практики доводять, що у ЗОЗ реалізуються навчальні програми в таких сферах, як обслуговування клієнтів, розв'язання конфліктів і ефективне спілкування. Стандартною частиною медпрактики є міжфункціональні тренування. Крім того, застосовується перехресне навчання з можливістю ознайомлення з діяльністю колег, кращого розуміння загальної практики.

Цікавою є практика нарощування кадрового потенціалу ЗОЗ через так званий розвиток персоналу без витрат. Зокрема, у США реалізуються численні безкоштовні освітні можливості.

1. *Журнальні клуби.* Варіантом розвитку персоналу є журнальний клуб, у межах якого відбувається знайомство з книгами та журналами, зокрема ті, які видаються з тематики поза галузі охорони здоров'я. Це такі видання, наприклад, як *Business Week* і *Harvard Business Review*, які пропонують провокаційні теми для обговорення. Популярними є книги, які присвячені обслуговуванню клієнтів. Члени журнальних клубів визначаються з конкретних розділів чи статей та збираються щотижня або раз на два тижні для обговорення під час обіду або одразу після роботи [4].

2. *Просвітницькі програми для медпрацівників.* Місцеві лікарні пропонують безкоштовні семінари, практикуми або вебінари на теми, які цікавлять медперсонал. Навчання спонсорується, наприклад, постачальником медобладнання чи ліків: іноді постачальники самі пропонують семінари на такі

теми, як обслуговування клієнтів або боротьба з відмінностями поколінь, на додаток до навчальних сесій, пов'язаних із продуктом, який вони виробляють. Наприклад, група з чотирьох компаній в районі Канзас-Сіті створила інноваційний консорціум MidwestMedTrust, який пропонує освітні програми для медичного персоналу – серію семінарів «обідати та навчатися» на такі теми, як баланс між роботою та особистим життям, робота з важкими пацієнтами, рекрутинг та утримання персоналу, а також управління змінами. Під час своєї обідньої перерви медпрацівники отримують знання, які вони можуть застосувати на робочому місці. Консорціум також співпрацює з адміністраторами ЗОЗ, щоб провести сесії без відриву від робочого місця на теми, що становлять особливий інтерес для медпрацівників [5].

3. *Програми, що підтримуються урядом.* Державні гранти також доступні для навчання персоналу. Інтерактивні заняття включають можливість для медпрацівників обговорити проблеми, з якими вони стикаються на робочому місці.

4. *Навчальні програми внутрішньої підготовки.* Це регулярні навчальні програми в ЗОЗ, які пропонують спосіб підвищити ефективність і вирішити медпроблеми [6]. Ці навчальні заняття проводяться безпосередньо персоналом ЗОЗ, зосереджені на проблемних сферах закладів та їхніх відділень. Учасники вивчають ефективні шляхи подолання проблем та проходять перенавчання. Ще одна перевага полягає в тому, що медпрацівники мають можливість вийти зі своїх медкабінетів і зустрітися з персоналом з інших структурних відділень.

Важливим суб'єктом підвищення кадрового потенціалу є *професійні асоціації*, зокрема ті можливості, які розглядаються як переваги від членства у професійній асоціації, такі як безкоштовні публікації та освітні програми, доступ до галузевих опитувань і, найголовніше, можливості для налагодження зв'язків із колегами. Наприклад, у США членство в Асоціації з управління медичними колективами (Medical Group Management Association – MGMA) має, зокрема, вагомі переваги для керівників онкологічних практик. Без додаткової плати члени MGMA можуть бути членами асамблеї Управління у сфері онкології / гематології (Administrators in

Oncology/Hematology Assembly), активної групи, яка проводить власну щорічну освітню конференцію та має онлайнвий форум. Керівництво ЗОЗ, безумовно, вважає таке навчання інвестицією в професійний розвиток свого медперсоналу. Професійні асоціації також сприяють сертифікації та оплачують навчання, необхідне для її отримання та підтримки. Наприклад, у США усі медсестри мають бути сертифіковані з онкології, керівник практики повинен мати сертифікат Американського коледжу керівників медичної практики. Така підтримка, щоправда, не передбачена для іншого професійного персоналу ЗОЗ. Якщо, наприклад, адміністратор ЗОЗ бажає взяти участь у семінарі з обслуговування клієнтів або з питання, як поводитися з розлюченими пацієнтами, він / вона має отримати оплачуваний час для відвідування. У цьому разі реєстраційний внесок буде покрито.

Коучинг та наставництво. Навчання та коучинг відрізняються, хоча звичайно є певний збіг. Навчання передбачає передавання знань і навичок щодо процесів, обладнання чи послуг, які працівник використовуватиме під час роботи. Коучинг – це надання порад, рекомендацій і вказівок для того, щоб медпрацівники могли якісно та ефективно працювати. Наставництво також є важливою частиною розвитку потенціалу медпрацівників. Наставника зазвичай обирає працівник, і він є зразком для наслідування. Наставник консультує, ділиться досвідом, направляє медпрацівника на розвиток кар'єри [7].

Деякі проблеми з медичними кадрами за кордоном аналогічні вітчизняним, зокрема у розвинених країнах Європи та США є проблеми із середнім медичним персоналом. Так, за останні два роки помічено значний відтік медсестер із державних клінік, який пояснюється відносно невисоким рівнем зарплати, збільшенням навантаження внаслідок скорочення штатів, COVID-19 тощо. Проте відзначено більш високий рівень професійної підготовки медсестер, ніж в Україні [8]. Покращити ситуацію у цих напрямках в нашій країні, на думку О. Волосовець, В. Заболотько, можливо за умови раціонального управління кадровими ресурсами на рівні областей та країни, поліпшення соціального захисту медиків, збільшення вдвічі

обсягів державного замовлення на підготовку лікарів і медичних сестер та підвищення доступності медичної освіти [9, с. 25]. Г. Граціотова та М. Ясіновська додають, що суттєвий вплив на формування кадрового потенціалу сфери охорони здоров'я мають зовнішні чинники – негативна динаміка зайнятості у сфері охорони здоров'я, нераціональне співвідношення чисельності середнього медичного персоналу та чисельності лікарів, диспропорції структури лікарів за спеціалізацією, що в цілому зумовлюють незадовільні умови для формування кадрового потенціалу, який передбачає підбір і прийняття на роботу працівників [10, с. 31].

Зарубіжний досвід нарощування кадрового потенціалу дає підстави для реалізації таких заходів органами публічної влади з управління сферою охорони здоров'я:

–трансформувати систему безперервного професійного розвитку працівників охорони здоров'я відповідно до міжнародних стандартів поліпшення якості безперервної медичної освіти у напрямі накопичувального принципу діяльності. Водночас обов'язковою умовою післядипломної освіти для фахівців клінічних профілів, які працюють в амбулаторно-поліклінічних закладах, необхідно встановити не менше 50% навчання на базі спеціально акредитованих клінік за профілем професійної діяльності;

–розробити спільно з медичними та немедичними (за погодженням) закладами освіти й забезпечити впровадження у практику уніфікованих модульних програм післядипломної освіти працівників із найбільш актуальних проблем теорії та практики охорони здоров'я, звернувши особливу увагу на підготовку: спеціалістів амбулаторно-поліклінічних установ для практичної діяльності у галузі ключових проблем – первинної медичної допомоги, консультативної спеціалізованої допомоги, профілактики, медико-соціальної допомоги, медичної діагностики та реабілітації; менеджерів різного рівня, працівників кадрових, інформаційних, маркетингових служб, економістів, юристів, фахівців-експертів з медичної та медико-економічної експертизи, медичної педагогіки та психології, медико-технічного та лікарського забезпечення тощо;

–увести до структури модулів післядипломної освіти фахівців амбулаторно-поліклінічних установ обов’язкову клінічну практику, спрямовану на навчання сучасним методикам та технологіям надання медичної допомоги на базі спеціально акредитованих для цих цілей за спеціальними програмами ЗОЗ, більш широко практикувати стажування медпрацівників.

Із погляду сприяння модернізації, діяльність наукових та освітніх медичних закладів має бути спрямована насамперед на розроблення, наукове обґрунтування та сприяння реалізації системних, поетапних та послідовних заходів щодо модернізації розвитку галузі з огляду на кризові ситуації, вітчизняний та міжнародний досвід, заснованих на нових управлінських, у тому числі логістичних, фінансових, маркетингових та інших медичних стратегіях з урахуванням розв’язання пріоритетних завдань удосконалення якості та підвищення ефективності медичної допомоги.

Неодмінною умовою такої роботи є наявність тісного контакту між розробниками таких управлінських, фінансових, маркетингових та інших медичних стратегій, експертною медичною спільнотою та фахівцями, які безпосередньо здійснюють післядипломну підготовку фахівців, а також удосконалення підходів до освітнього процесу як щодо сучасних освітніх технологій, зокрема телемедичних, так і стосовно підготовки команд фахівців із провідних практичних проблем.

Висновки та напрями подальших досліджень. Наукові дослідження, проведені в цій галузі, та позитивний досвід багатьох розвинених країн свідчать про те, що найбільш оптимальною моделлю нарощування кадрового потенціалу медичних працівників для сфери охорони здоров’я є професійний розвиток фахівців різних напрямів, підготовлених та мотивованих на успішну реалізацію ухвалених рішень. Сучасні підходи до нарощування кадрового потенціалу фахівців для роботи в умовах модернізації охорони здоров’я та формування системи безперервного вдосконалення якості медичної допомоги охоплюють, зокрема, такі основні напрями: системність післядипломної підготовки медичних кадрів щодо

вдосконалення організації та підвищення якості медичної допомоги; розроблення уніфікованих підходів із пріоритетних напрямів охорони здоров'я, що узгоджують дії на всіх рівнях – загальнодержавному, регіональному, організаційному.

Список використаних джерел

1. Health workforce and services Draft global strategy on human resources for health : workforce 2030. WHA69/38. 2016. *World Health Organization* : websit. URL : http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA_69/A69_38-en.pdf. (last accessed : 23.01.2023).
2. Abdul-Jalal H., Toulson P., Tweed D. Knowledge Sharing Success for Sustaining Organizational Competitive Advantage. *Procedia Economics and Finance*. 2013. Volume 7. P. 150–157. doi.org/10.1016/S2212-5671(13)00229-3 202.
3. Вітенко І. С. Психологічні проблеми підготовки медичних кадрів в Україні. *Журнал психіатрії і медичної психології*. 1995. № 1. С. 22–26.
4. Dean H. G., Towle E., Wiseman M. Essentials of Staff Development and Why You Should Care. *Journal of Oncology Practices*. 2010 Mar. 6 (2). P. 104–106. URL : <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2835475/> (last accessed 23.01.2023).
5. Distinctive competencies and competency-based management in regulated sectors : A methodological proposal applied to the pharmaceutical retail sector in Spain / Alberto Ibañez Fernandez, Pedro Reinares Lara, Monica Cortiñas Ugalde, Gyanendra Singh Sisodia. *Journal of Retail and Consumer Services*. 2018. Volume 42. P. 29–36. doi.org/10.1016/j.jretconser.
6. Hardigan P., Sangasubana N. Alament class analysis of job satisfaction and turnover among practicing pharmacists. *Research in Social and Administrative Pharmacy*. 2010. Volume 6. Issue 1. P. 32–38. doi.org/10.1016/j.sapharm.
7. Martinho A. M. Becoming a Doctor in Europe : Objective Selection Systems. *American Medical Association Journal of Ethics*. 2012. Volume 14. Number 12. P. 984–988.
8. Доповідь про стан охорони здоров'я в Європі, 2006 : Спільна робота на благо здоров'я. Женева. *World Health Organization* : вебсайт. URL : http://www.who.int/entity/whr/2006/whr06_overview_ar.pdf. (last accessed : 23.01.2023).
9. Волосовець О. П., Заболотько В. М., Волосовець А. О. Кадрове забезпечення галузі охорони здоров'я в Україні та світі : сучасні виклики. *Українські медичні вісти*. 2020. № 1(84). Том 2. С. 20–26.
10. Граціотова Г. О., Ясіновська М. О. Управління персоналом та підвищення кадрового потенціалу закладів охорони здоров'я України в умовах європейської інтеграції. *ECONOMICS : time realities*. 2020. № 6(52). С. 25–34.

References

1. Health workforce and services Draft global strategy on human resources for health: workforce 2030. (2016). WHA69/38. *World Health Organization*: websit. Retrieved from http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA_69/A69_38-en.pdf [in English].
2. Abdul-Jalal, H., Toulson, P., Tweed, D. (2013). Knowledge Sharing Success for Sustaining Organizational Competitive Advantage. *Procedia Economics and Finance*, 7, 150–157. doi.org/10.1016/S2212-5671(13)00229-3 202 [in English].
3. Vitenko, I. S. (1995). Psykholohichni problemy pidhotovky medychnykh kadriv v Ukraini [Psychological problems of training medical personnel in Ukraine]. *Zhurnal psykhiiatrii i medychnoi psykhologii*, 1, 22–26. [in Ukrainian].

4. Dean, H. G., Towle, E., Wiseman, M. (2010). Essentials of Staff Development and Why You Should Care. *Journal of Oncology Practices*, 6 (2), 104–106. Retrieved from <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2835475/> [in English].
5. Distinctive competencies and competency-based management in regulated sectors: A methodological proposal applied to the pharmaceutical retail sector in Spain / Alberto Ibañez Fernandez, Pedro Reinares Lara, Monica Cortiñas Ugalde, Gyanendra Singh Sisodia. (2018). *Journal of Retail and Consumer Services*, 42, 29–36. doi.org/10.1016/j.jretconser [in English].
6. Hardigan, P., Sangasubana, N. (2010). Allatent class analysis of job satisfaction and turnover among practicing pharmacists. *Research in Social and Administrative Pharmacy*, 6, 1, 32–38. doi.org/10.1016/j.sapharm [in English].
7. MMartinho, A. M. (2012). Becoming a Doctor in Europe: Objective Selection Systems. *American Medical Association Journal of Ethics*, 14, 12, 984–988. [in English].
8. Dopovid pro stan okhorony zdorovia v Yevropi, 2006: Spilna robota na blaho zdorovia. Zheneva (2006). *Word Health Organization: websit*. Retrieved from http://www.who.int/entity/whr/2006/whr06_overview_ar.pdf [in Ukrainian].
9. Volosovets, O. P., Zabolotko, V. M., Volosovets, A. O. (2020). Kadrove zabezpechennia haluzi okhorony zdorovia v Ukraini ta sviti: suchasni vyklyky [Staffing of the healthcare industry in Ukraine and the world: modern challenges]. *Ukrainski medychni visti*, 1 (84), T. 2, 20–26. [in Ukrainian].
10. Hratsiotova, H. O., Yasinovska, M. O. (2020). Upravlinnia personalom ta pidvyshchennia kadrovoho potentsialu zakladiv okhorony zdorovia Ukrainy v umovakh yevropeiskoi intehtatsii [Personnel management and increasing the personnel potential of health care institutions of Ukraine in the conditions of European integration]. *ECONOMICS: time realities*, 6 (52), 25–34. [in Ukrainian].

MODERN FOREIGN PRACTICES IN MANAGING THE DEVELOPMENT OF PERSONNEL POTENTIAL IN HEALTH CARE AREA

Kolisnichenko Natalia

Abstract. The article examines modern foreign practices in the development of personnel potential in the health care area and outlines the prospects for the implementation of relevant measures in Ukraine. It is revealed that the development of the potential of the personnel is primarily related to its training, which includes a formal orientation program, cross-functional training, support of professional skills, coaching, career development and personal development. The benefits of various forms of training for the healthcare sector are provided related to the maintenance of medical workers; promoting their morale; fostering effectiveness of practice; developing job competence; keeping patients' satisfaction. Various methods aimed at increasing personnel potential, which are used in foreign practice, are examined, in particular, management training for first-line managers in the healthcare area; orientation practices for new medical professionals; effective professional training, etc. A review of foreign practices that are free of charge is provided, they are book clubs; educational programs for medical workers; government-supported programs; internal training programs, etc. The role and significance of other factors in the development of personnel potential in the area of health care are examined, in particular - benefits from membership in a professional association; coaching and mentoring. Recommendations are developed for the implementation of Western practice in the Ukrainian healthcare system related to the transformation of the system of continuous professional development of healthcare workers in accordance with international standards on improving the quality of medical education based on the accumulative principle of activity; implementation of unified modular programs of post-graduate education of employees on the most relevant problems of health care theory and practice; inclusion in the structure of modules of postgraduate education of specialists in mandatory clinical practice, aimed at teaching modern methods and technologies of providing medical care.

Keywords: health care, human resources, foreign practices, training, training programs, professional skills, coaching, mentoring, career development, personal development, professional association.

УДК 351

Попроцький Олександр

ORCID iD: 0000-0002-9221-1336

E-mail: poprotsky@gmail.com

Усата Анна

ORCID iD: 0000-0002-2220-3760

E-mail: anna.u.study@gmail.com

ІНФОРМАЦІЙНИЙ АСПЕКТ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ СТРАТЕГІЙ

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1\(13\)-54-69](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1(13)-54-69)

Анотація. Для ефективного ухвалення стратегічних рішень найбільш важливими є потреба в усвідомленні та практичному освоєнні інформації як стратегічного ресурсу суспільства і розуміння необхідності та можливості її використання у публічному управлінні чи управлінні організацією. Не останню роль у цьому відіграє вміння використовувати інформацію як засіб впливу на розвиток і формування інформаційних потреб, а також створення інтелектуальних інформаційних систем інформаційного супроводу стратегій. Для вибору зі стратегічних альтернатив використовується інформація, на основі якої аналізується відповідність обраної стратегії життєвим реаліям та очікуванням соціуму, перспективи розвитку та становища організації через певний проміжок часу, тобто передбачення, прогнозування. У процесі реалізації стратегії отримані внаслідок стратегічного інформаційного моніторингу дані можуть стати причиною зміни тактичних заходів, що стає показником оцінки співвідношення результатів стратегічної діяльності і потреб зовнішнього середовища. Визначено інформаційний аспект стратегічного управлінського рішення та поняття стратегічної інформації як одного із ресурсів ухвалення стратегічних управлінських рішень. З'ясовано, що вироблення та реалізація стратегічного плану являє собою інкрементальний процес, який базується на певній сукупності послідовних інтеракцій, що призводять до позитивного розвитку ситуації та, зрештою, до досягнення генеральної цілі стратегії.

Ключові слова: інформація, стратегічне управління, стратегічне планування, стратегічне рішення.

Постановка проблеми. Розподіл ресурсів у стратегічному управлінні все частіше включає в себе і оптимізацію використання інформаційного ресурсу внаслідок того, що ухвалення оптимального управлінського рішення ґрунтується передусім на достовірній, актуальній, своєчасній та повній

інформації, яка використовується не лише для розв'язання поточної, а і для подальших задач.

Інформаційний ресурс у стратегічному управлінні є важливою складовою частиною інноваційного потенціалу будь-якого суб'єкта. Сутність стратегічного ресурсу в управлінні полягає у виконанні індикативної функції у процесі ухвалення управлінських рішень. Особливо це актуально у процесі децентралізації, коли здійснюється передавання основних повноважень та бюджетів від державних органів до органів місцевого самоврядування під час реалізації, зокрема, Стратегії сталого розвитку України до 2030 року, Національної економічної стратегії на період до 2030 року тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням стратегічного управління та інформаційної складової управлінських рішень приділяли увагу О. Бухтатий, В. Дикань, Г. Мінцберг, В. Пархоменко, Г. Почепцов, С. Штурхецький, Лі Якокка та інші.

Зокрема, Г. Почепцов зазначає, що «по суті, стратегія являє собою роботу з пріоритетами і засобами з їх досягнення. Відбираючи ті чи інші пріоритети, ми одночасно відмовляємося від іншого набору цілей, переводячи їх на рівень маргінальних позицій. Стратегія фільтрує всі можливі цілі, підрозділяючи їх на головні і другорядні» [1].

Лі Якокка визначив відсоток володіння інформацією для ухвалення необхідного рішення з певного питання та момент виникнення невизначеності ситуації [2].

В. Дикань та його колеги вказують, що інформаційно-аналітичне забезпечення стратегічного управління – система, яка об'єднує всі інші елементи організації в єдине ціле, дає змогу сформувати процес стратегічного управління як безперервну низку управлінських рішень, спрямованих на досягнення стратегічних цілей [3].

В. Пархоменко з'ясував, що одним із важливих компонентів стратегічного і ситуаційного управління територією є прогнозування наслідків виконання ухвалених управлінських рішень та їх оптимізація. Запропоновано застосовувати економіко-математичні методи аналізу інформації щодо діяльності органів місцевого самоврядування

та наведено рекомендації з розрахунку обсягів коштів, акумульованих до місцевих бюджетів. Практик дослідив питання адміністративного обслуговування населення територій з використанням масового інформаційного сервісу, зокрема «єдиних вікон», «електронних приймалень», інформаційно-розрахункових центрів, спеціальних каналів зв'язку органів влади з громадянами [4].

А. Семенченко дослідив теоретико-методологічні засади стратегічного планування, розробив метод обґрунтування стратегічних рішень у галузі національної безпеки, опрацював концептуальні засади формування адаптивних механізмів інформаційно-аналітичного забезпечення такого планування, розробив методичний підхід до розроблення комплексних механізмів антикризового стратегічного управління, зокрема уточнив метод формування теоретичних засад, а також запропонував системи стратегічних документів і методичний підхід до її розроблення, концепцію та комплексну модель стратегічного планування [5].

О. Бухтатий розглянув актуальні теоретичні та методологічні проблеми взаємовідносин органів державної влади та засобів масової інформації; проаналізував особливості їх впливу на формування громадської думки та державної політики; дослідив сутність, природу, ознаки і форми взаємодії та протистояння між органами державної влади і масмедіа з позиції права людини на вільний доступ до інформації, її отримання, збирання та поширення; запропонував новий підхід до стратегії реформування вітчизняної інформаційної сфери й обґрунтував необхідність удосконалення системи державного регулювання в галузі телерадіомовлення і телекомунікацій [6].

С. Штурхецький теоретично та методично обґрунтував концептуальні засади застосування ефективних комунікативних стратегій у місцевому самоврядуванні на рівні територіальної громади. Автор довів гіпотезу, що формування та застосування комунікативних стратегій сприяє ефективному вирішенню завдань місцевого самоврядування, а структурні елементи та сутнісні ознаки комунікативного процесу піддаються не лише опису, а й вимірюванню та коригуванню задля планомірного та сталого соціально-економічного розвитку територіальних

громад. Обґрунтовано необхідність введення до наукового дискурсу нової категорії «комунікативний потенціал місцевого самоврядування» та запропоновано його дефініцію, а також рекомендації щодо його розвитку. Наведено пропозиції з удосконалення механізмів реалізації права громадян на участь в місцевому самоврядуванні через дослідження нового ефекту. Доповнено загальну наукову картину розвитку самоврядування в Україні за допомогою історичного аналізу формування комунікативного потенціалу [7].

Мета статті – визначення інформаційного аспекту управлінського рішення та дослідження поняття стратегічної інформації як одного з ресурсів ухвалення стратегічних управлінських рішень.

Методи дослідження. У статті використано низку методів досліджень, зокрема аналітичний (ідентифіковано інструментарій оптимізації інформаційного забезпечення стратегічного управління); аналогії (запропоновано шляхи оптимізації використання джерел інформації в процесі стратегічного управління), дедукції (досліджено критерії ефективності інформаційного забезпечення стратегічного управління).

Виклад основного матеріалу. Для стратегічного планування та ухвалення управлінських рішень використовується різнобічна інформація, яка відображає поточні господарські процеси і явища, реакції та вплив навколишнього середовища на стратегічні процеси, що відбуваються в організації та за її межами.

Стратегічне планування – це сукупність окремих заходів, які вживає організація для формування власного потенціалу, конкурентних переваг та засобів самозбереження у майбутньому.

Для формування стратегічного плану використовується інформація, яка є індикатором стану організації на момент планування, а також стратегічним ресурсом у процесі реалізації стратегії.

Стратегічний аналіз, зокрема на етапі планування, здійснюється на основі збору та дослідження інформації стосовно поточної ситуації, що надалі слугує основою для

прийняття стратегічної політики організації.

Аналіз середовища полягає у використанні інформації про стан та специфіку навколишнього середовища, його ситуативних і стратегічних потреб, поточних та потенційних ресурсів, що надалі у процесі обробки передбачає формування стратегії.

Стратегічний інформаційний моніторинг здійснюється з метою виявлення тенденцій розвитку ситуації під час реалізації стратегії, передбачення результатів окремих тактичних заходів, формування нових уявлень, відслідковування та фіксації результатів стратегічних ініціатив і реакцій середовища на них. Залежно від суб'єкта стратегічних ініціатив об'єктами стратегічного інформаційного моніторингу можуть бути статистичні дані про динаміку змін, які стосуються об'єкта стратегії, дослідження реакцій суспільства на тактичні заходи, динаміка витрат стратегічних ресурсів, аналіз потенційних загроз, можливостей, прогнозування вимог зовнішнього середовища, своєчасності окремих заходів тощо.

Одна й та сама інформація може або стабілізувати, або ж дестабілізувати ситуацію залежно від адресата цієї інформації, контексту, ступеня напруженості в інформаційному просторі.

Поширення недостовірної або викривленої інформації призводить до низки ускладнень. З одного боку, під вплив потрапляють об'єкти стратегічного управління – громадськість, з другого – суб'єкти, учасники управлінського процесу. Виникають чутки, хибні умовиводи, які відіграють досить важливу роль у формуванні взаємозв'язків державних інституцій із громадянами. Інколи чутки видаються більш переконливими, ніж факти, наведені у ЗМІ чи оприлюднені державою. Чутки поширюються найчастіше тоді, коли існує інформаційний вакуум, тому слід уникати замовчувань чи затримок інформації, оскільки домисли, які переростають у чутки, стають основою громадської думки з певного питання, і державі доведеться не формувати базисні, а заміщувати сформовані чутками переконання громадян.

Інформаційний вакуум часто дуже дорого обходиться організації, оскільки в ньому співробітники організації не повністю розуміють стратегію компанії через те, що

керівництво не проводить інформаційний супровід своєї діяльності і не пояснює своїх дій. Це створює загрозу непередбачуваних наслідків діяльності організації, адже і отримувана ЗМІ інформація може надходити до суспільства хаотично та безсистемно, відповідно сприймаючись [8].

Відомий український учений Г. Почепцов характеризує чутки таким чином: по-перше, чутки передаються як інформація, яка відповідає дійсності, по-друге, чутки – це емоційно забарвлена інформація. Отже, досить важко з першого разу відрізнити достовірні інформаційні повідомлення від чуток [9].

Варто зауважити, що зумовлена деструктивними інформаційними впливами зміна емоційних станів серед усіх учасників реалізації стратегії може спричинити негативну тенденцію стосовно планомірної реалізації стратегії, адже виникає певний стан, який дезорієнтує активних учасників і знижує їх мотивацію, створюючи сумніви стосовно досягнення кінцевої мети, породжуючи інформаційне напруження.

Інформаційне напруження – це стан інформаційного простору, який характеризується наявністю полівекторних та різнонаповнених інформаційних потоків, які заповнюють основні канали поширення інформації, дезорієнтують реципієнтів, створюють у них стан дискомфорту, невизначеності та тривоги.

Стратегічне прогнозування – це важливий етап стратегічного управління, який передбачає моделювання ситуації на кожному з етапів реалізації стратегії, враховуючи можливі сторонні впливи на процес та їх наслідки. Надзвичайно важливо використовувати метод ретроспективної екстраполяції, який дає змогу зменшити похибку в процесі прогнозування.

Стратегічне прогнозування зосереджується на аналізі інформації про події, які не є прямим наслідком якогось рішення, воно спирається на ретроспективну екстраполяцію і через брак інформації призводить до несподіваних і незапланованих наслідків, тому інформаційна складова стратегічного планування стає частиною ресурсної складової з усіма умовами її використання, що з цього випливають.

Розглянемо стратегічні управлінські рішення. До початку

реалізації стратегії ухвалюються надзвичайно складні управлінські рішення, які зазвичай супроводжуються різними ступенями невизначеності та браком інформації й базуються лише на основі хоч і обмеженої, проте дуже надійної, перевіреної інформації, достовірність та цінність якої є ключовим чинником правильності таких рішень під час реалізації стратегії.

Стратегічні рішення мають базуватися на комплексному аналізі отриманої внаслідок моніторингу інформації з метою досягнення максимальної якості. Проблем, з якими найчастіше стикаються у процесі збирання інформації, можна уникнути за допомогою оптимізації збирання інформації належним чином у разі застосування різних методів, зокрема найбільш поширених – інтернет-пошукових систем.

Важливою складовою в процесі стратегічного моніторингу інформації є громадянська активність. З одного боку, така активність спрощує зчитування реакцій на стратегічні заходи, а також аналіз відповідності її очікувань наявній стратегії, виконує функцію індикатора та координатора стратегічних ініціатив і є важливою передумовою зниження перешкод та загроз спротиву з боку її представників.

Для позитивних і підтримувальних настроїв важливо організувати регулярні інформаційні потоки між суб'єктом стратегічних ініціатив із громадськістю, метою яких буде створення атмосфери прозорості, розуміння стратегічної діяльності, особливо якщо йдеться про органи державної влади, коли брак інформації спричиняє домисли, неправильні трактування з боку опонентів та непрофесійних ЗМІ.

Одним із прикладів використання громадськості як індикатора відповідності стратегії потребам суспільства є модель стратегічного управління, яку запропонував Г. Мінцберг [10]. Сутність цієї моделі полягає у використанні так званого соціального капіталу як основного підґрунтя формування та розвитку стратегічних ідей. Таким чином, використання та апробація окремих заходів і частин стратегій на представниках громадськості у вигляді залучення їх у експертні групи може значно зменшити ризик відсутності підтримки з боку громадськості та внаслідок цього сприяти

уникненню нераціонального використання стратегічного капіталу.

Ефективна комунікація між владою та громадськістю є необхідним атрибутом сучасного демократичного суспільства.

На сьогодні використання мотиваційного підходу органами влади з метою підвищення активності громадян щодо участі в ухваленні управлінських рішень спостерігається не досить часто. Проте цей інструмент може не тільки сприяти активізації позиції громадян, а й забезпечити досить стабільний комунікативний зв'язок влади та громадськості.

Під час реалізації стратегії найчастіше використовують інформацію, яку було отримано оперативно в умовах певної невизначеності, тому її стратегічна цінність часто залежить від сторонніх чинників, а саме – від аналітичних здібностей представників групи стратегічного планування стратегічного процесу.

У всіх згаданих вище прикладах чітко спостерігається, що інформація з моменту обробки та використання для розроблення чи корегування стратегії виступає як важливий стратегічний ресурс, використання якого впливає на результативність стратегічних заходів. Проте часто виклики та впливи зовнішнього середовища потребують внесення змін як у процес реалізації стратегії, так і у його інформаційний супровід, враховуючи потреби соціуму чи середовища, перебуваючи у певних точках біфуркації стратегії. У ці моменти важливо здійснювати ситуативне корегування стратегії.

Задля ефективного інформування стратегічних заходів як у процесі реалізації, так і у моменти ситуативного корегування важливо розуміти соціально-політичні настрої громадян, які підпадають під групу об'єктів реалізації стратегії, тобто група стратегічного планування має підтримувати постійний зворотний зв'язок задля визначення стану громадської думки.

Володіння оперативною інформацією про стан громадської думки кожної із соціальних груп надає змогу орієнтуватися в динаміці змін соціальних настроїв населення під час реалізації тих чи інших стратегічних заходів.

Володіючи зазначеною інформацією, представники групи стратегічного планування зможуть відслідковувати наслідки

впливу інформаційних повідомлень на стан громадської думки, а також матимуть можливість здійснити її так зване «відновлення» після пошкоджень внаслідок маніпуляцій. Варто зауважити, що моніторинг впливу необхідно здійснювати після поширення інформації як суб'єктами стратегічних ініціатив, так і їх опонентами, через те, що кожне викривлене чи неякісне повідомлення може надалі негативно впливати на розвиток стратегічних подій.

Отже, ситуативне корегування процесу реалізації стратегії відбувається на основі аналізу отриманої оперативної інформації, відповідно до настроїв, очікувань громадськості та у рамках стратегічного плану. Усі дії мають бути здійснені в межах генеральної ідеї стратегії та не можуть відхилятися від кінцевої стратегічної цілі.

Вироблення та реалізація стратегічного плану являє собою інкрементальний процес, який базується на певній сукупності послідовних інтеракцій, що призводять до позитивного розвитку ситуації та, зрештою, до досягнення генеральної цілі стратегії.

Інформаційний аспект виокремлює інформаційну природу ухвалення управлінських рішень. Будь-який процес ухвалення управлінських рішень трактується як процес переходу початкової інформації в управлінську, необхідну для ухвалення управлінського рішення. Своєю чергою саме рішення можна розглядати як зібрану, виокремлену, оброблену й адаптовану інформацію, спеціально підібрану, проаналізовану та опрацьовану відповідним суб'єктом управління.

Оскільки стратегічна інформація – це цілеспрямовано отримані знання та відомості, які використовуються для управління організацією, ефективність планування залежить передусім від того, наскільки визначеною та достовірною є інформація, яку використовують для стратегічного управління та прогнозування. Планування зазвичай здійснюється в умовах наявності певної достовірної та повної інформації, проте існує низка ризиків, що виникають за умови можливої неповної та неперевіреної інформації, яких можна частково уникнути в процесі реалізації стратегії [11].

Основними вимогами до стратегічної інформації є

орієнтованість на зовнішнє середовище та потреби соціуму, на які спрямовані всі тактичні заходи певної стратегії, в тому числі й на економічні.

Економічною є інформація про суспільні процеси виробництва, розподілу, обміну та використання матеріальних благ, корисні сфери економіки, які відображають через систему натуральних, трудових і вартісних показників планову й фактичну виробничо-господарську діяльність та причинний взаємозв'язок між керуючим і керованим об'єктами. Економічна інформація використовується на всіх рівнях управління [12]. Вона має цінність під час розроблення та реалізації економічної стратегії держави.

Унаслідок аналізу джерел інформації варто здійснити класифікацію стратегічної інформації, зокрема за такими критеріями, як спеціалізація, галузі, призначення інформації, контроль, географія, обробка, поширення, якість, походження, цінність, доступність, збереження, метод подавання, джерела інтерактивного обміну, належність.

Відомий американський менеджер Лі Якокка стверджував, що для ухвалення необхідного рішення потрібно володіти 95% інформації з певного питання. Через брак інших 5% виникає певна ентропія – міра невизначеності ситуації, за якої у разі ухвалення управлінського рішення виникає деякий ризик. Проте пошук останніх 5% може потребувати певного часу, за який наявні 95% інформації можуть застаріти, хоча деякі автори вважають, що повна поінформованість обмежує творчу фантазію [9].

Інформаційна опорність стратегічного управління полягає у створенні опорної структури поширення інформаційних потоків у процесі реалізації стратегії та містить такі елементи, а саме – інформаційний супровід та інформаційне забезпечення. Інформаційний супровід стратегічного управління, зокрема, полягає у створенні інформаційних потоків у визначеному стратегією інформаційному просторі задля уникнення невизначеності та сумнівності дій усіх акторів стратегічного процесу та споживачів його результатів. Цей процес відбувається у декілька етапів: визначення цільових аудиторій та їх специфіки, встановлення інформаційних потреб аудиторій,

підготовка змісту повідомлень, інформування цільових аудиторій щодо реалізації стратегії, журналістів, медіатехнологів. Інформаційне забезпечення стратегічного управління передбачає процес спрямування інформаційних потоків від об'єкта стратегії до суб'єкта з метою отримання початкової, проміжної, ситуативної інформації про стан об'єктних настроїв, а також реакцій на певні тактичні заходи. Основні етапи інформаційного забезпечення – це збір початкової інформації, збір та аналіз реакцій на повідомлення, ситуативне інформування, аналіз часової та просторової відповідності [11, с. 23–33].

Надзвичайною небезпекою для стратегічної діяльності організації є суб'єктивний чинник сприйняття і трактування стратегічної інформації, що може призвести до неправильності ухвалених рішень та створення додаткових перешкод, пов'язаних із реалізацією стратегічних ініціатив.

Іншою загрозою є фрагментарність та несистемність інформації, яка отримується групами стратегічного планування, чого можна уникнути, системно використовуючи аналітичні системи обробки інформації для задоволення інформаційних потреб стратегій.

Бази стратегічних даних виступають систематизованими архівами стратегічної інформації, які здатні оперативно забезпечити необхідною інформацією групу стратегічного планування.

Для повноцінного розроблення стратегії необхідно опрацювати значні масиви інформації про різні зовнішні та внутрішні процеси організації чи органу влади. Отримувати таку інформацію можна і з відкритих джерел, проте важливо враховувати її достовірність. Процеси збору інформації для ситуативного або оперативного управління зазвичай формалізовані, а збір її та надходження з визначених джерел може відбуватися безперервно, тому питання якості та достовірності отриманих даних не викликає сумнівів. Таку інформацію зазвичай обробляють машинним способом і використовують для експертних обробок лише за умови необхідності екстраполяції тенденцій стратегічного розвитку чинників і процесів [13].

Для державного управління надзвичайно важливим є володіння інформацією про стан громадської думки кожної із соціальних груп. Це передусім дасть змогу орієнтуватися в динаміці змін соціальних настроїв населення під час тих чи інших соціально-політичних подій.

Володіння оперативною інформацією про стан громадської думки кожної із соціальних груп надає змогу орієнтуватися в динаміці змін соціальних настроїв населення під час реалізації тих чи інших стратегічних заходів.

Володіючи такою інформацією органи влади зможуть відслідковувати наслідки впливу інформаційних повідомлень на стан громадської думки, а також матимуть можливість здійснити її так зване відновлення після пошкоджень унаслідок маніпуляцій. Крім того, аналізуючи динаміку розвитку соціальних настроїв у бік тієї чи іншої політичної сили або проти неї, державний апарат матиме змогу викрити замовників-маніпуляторів.

Нагляд за формуванням громадської думки з метою виконання регуляторної функції не лише забезпечить державі створення реальної картини соціальних настроїв у суспільстві, а й дасть можливість відслідковувати інформаційні маніпуляції суспільством та забезпечувати його повноцінний захист від таких дій.

Для оптимізації стратегічного управління важливим є створення функціональної системи інформаційного наповнення баз даних і забезпечення організації оперативними даними, враховування яких передусім визначатиме напрями та глибину корегувань стратегічних планів та ухвалення управлінських рішень. Розвиток інформаційно-комунікативних технологій значно полегшує процеси обробки інформації та оптимізує системи управління базами даних стратегічної інформації, даючи змогу скорочувати обсяги інформації методами її стискання, вибудовувати більш оптимальні алгоритми її обробки, полегшувати вибір оптимальних альтернатив тощо.

Висновки та напрями подальших досліджень. Отже, управлінське рішення є результатом діяльності уповноваженої особи-керівника або групи осіб, який полягає у свідомому виборі найбільш оптимальної альтернативи, що виникає

внаслідок комплексної обробки інформації про стан керованої системи та її навколишнього середовища і найбільш задовольняє вимоги щодо досягнення стратегічних або тактичних цілей організації. Інформаційна опорність стратегічного управління полягає у створенні опорної структури поширення інформаційних потоків у процесі реалізації стратегії та містить такі елементи, а саме – інформаційний супровід та інформаційне забезпечення.

Основою оптимального управління є стратегічна інформація, що являє собою сукупність даних, використання яких впливає на сутність та результати стратегічних рішень, оптимальність яких залежить від її повноти, достовірності та своєчасності. Поширення та збирання оперативної та стратегічної інформації за допомогою сучасних інформаційних систем, технологій, мереж є запорукою успішної реалізації стратегічних планів та формування стратегічних прогнозів.

Під час стратегічного планування центральні та місцеві органи влади можуть відслідковувати наслідки впливу інформаційних повідомлень на стан громадської думки. Моніторинг впливу необхідно здійснювати після поширення інформації як суб'єктами стратегічних ініціатив, так і їх опонентами, через те, що кожне викривлене чи неякісне повідомлення може надалі негативно впливати на розвиток стратегічних подій.

Список використаних джерел

1. Почепцов Г. Г. Стратегия. Киев : «Ваклер», 2005. 384 с.
2. Лі Якокка. Кар'єра менеджера. Мінськ : Попурі, 2001. 416 с.;
3. Дикань В. Л. та ін. Стратегічне управління : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2013. 272 с.
4. Пархоменко В. П. Інформаційне забезпечення місцевого самоврядування при наданні послуг населенню : автореф. дис. канд. наук з держ. упр. : 25.00.04. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. Харків, 2009. 18 с.
5. Семенченко А. І. Стратегічне планування у сфері державного управління національною безпекою : автореф. дис. д-ра наук з держ. упр. : 25.00.02. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. Київ, 2008. 36 с.
6. Бухтатий О. Є. Взаємовідносини органів державної влади та засобів масової інформації в умовах демократичного державотворення : автореф. дис. канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. Харків, 2010. 20 с.
7. Штурхецький С. В. Комунікативні стратегії в місцевому самоврядуванні України

- : автореф. дис. канд. наук з держ. упр. : 25.00.04. Акад. муніцип. упр. Київ, 2011. 20 с.
8. Информационный вакуум. Мыло и веревка. *Marketing* : вебсайт. URL : <https://www.marketing-ua.com/ru/article/informatsionnyj-vakuum-mylo-i-verevka/> (дата звернення : 30.01.2023.).
 9. Почепцов Г. Г. Паблик рилейшнз для профессионалов. Київ : «Ваклер», 2000. 622 с.
 10. Mintzberg H., McHugh A. Strategy formulation in adhocracy. *Administrative Science Quarterly*. 1985. V. 30. n 2. P. 160–97.
 11. Попроцький О. П. Сутність інформаційної опорності стратегічного управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління* : зб. наук. пр. 2016. Вип. 1. С. 23–32.
 12. Живко З. Б., Данилович-Кропивницька М. Л. Інформаційна основа прийняття стратегічних управлінських рішень. *Актуальні проблеми економіки*. 2008. № 10. С. 69–79.
 13. Попроцький О. П. Інформаційна складова стратегічного управління : теоретико-методологічні засади : монографія. Київ : АА ТанDEM, 2020. 389 с.

References

1. Pochetsov, H. H. (2005). *Stratehiya* [Strategy]. Kyev: Vakler [In Russian].
2. Li Yakokka (2001). *Kariera menedzhera* [Manager's career]. Minsk: Popuri [In Ukrainian].
3. Dykan, V. L. ta in. (2013). *Stratehichne upravlinnia* [Strategic management]. Kyiv: Tsentr uchbovoi literatury [In Ukrainian].
4. Parkhomenko, V. P. (2009). *Informatsiine zabezpechennia mistsevoho samovriaduvannia pry nadanni posluh naselenniu* [Information provision of local self-government when providing services to the population]. (Extended abstract of candidate's thesis). Khark. rehion. in-t derzh. upr. Kharkiv [In Ukrainian].
5. Semenchenko, A. I. (2008). *Stratehichne planuvannia u sferi derzhavnoho upravlinnia natsionalnoi bezpekoiu* [Strategic planning in the field of state management of national security]. (Extended abstract of doctor's thesis). Nats. akad. derzh. upr. pry Prezydentovi Ukrainy. Kyiv [In Ukrainian].
6. Bukhtatyi, O. Ye. (2010). *Vzaiemovidnosyny orhaniv derzhavnoi vlady ta zasobiv masovoi informatsii v umovakh demokratychnoho derzhavotvorennia*: [Relations between state authorities and mass media in the conditions of democratic state formation] (Extended abstract of candidate's thesis). Khark. rehion. in-t derzh. upr. Kharkiv [In Ukrainian].
7. Shturkhtskyi, S. V. (2011). [Communicative strategies in local self-government of Ukraine]. (Extended abstract of candidate's thesis) Akad. munitsyp. upr. Kyiv [In Ukrainian].
8. Informatsonnyy vakuum. Mylo y verevka [Soap and rope]. *Marketing*: website. Retrived from <https://www.marketing-ua.com/ru/article/informatsionnyj-vakuum-mylo-i-verevka/> [In Russian].
9. Pochetsov, H. H. (2000). *Pablyk ryleishnz dlia professyonalov* [Public relations for professionals]. Kyiv: «Vakler» [In Russian].
10. Mintzberg, H., McHugh, A. (1985). Strategy formulation in adhocracy. *Administrative Science Quarterly*, 30 (2), 160–97.[In English].
11. Poprotskyi, O. P. (2016). Sutnist informatsiinoi opornosti stratehichnoho upravlinnia [The essence of information resilience of strategic management]. *Naukovi visnyk Akademii munitsypalnoho upravlinnia*: zб. nauk. pr., 1, 23–32. [In Ukrainian].

12. Zhyvko, Z. B., Danylovych-Kropyvnytska, M. L. (2008). Informatsiina osnova pryiniattia stratehichnykh upravlinskykh rishen [Information basis for making strategic management decisions]. *Aktualni problemy ekonomiky*, 10, 69–79. [In Ukrainian].
13. Poprotskyi, O. P. (2020). Informatsiina skladova stratehichnoho upravlinnia: teoretyko-metodolohichni zasady [Information component of strategic management: theoretical and methodological principles]. Kyiv: AA Tandem [In Ukrainian].

THE INFORMATION ASPECT OF THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STRATEGIES

Poprotsky Oleksandr, Usata Anna

Abstract. For effective strategic decision-making, the most important thing is the need for awareness and practical mastering of information as a strategic resource of society and understanding the need and possibility of its use in public administration or organization management. Not the last role in this is played by the ability to use information as a means of influencing the development and formation of information needs, as well as the creation of intelligent information systems for information support of strategies. To choose from strategic alternatives, information is used on the basis of which the compliance of the chosen strategy with the realities of life and expectations of society, development prospects and the position of the organization after a certain period of time is analyzed, i.e. prediction, forecasting. In the process of strategy implementation, the data obtained as a result of strategic information monitoring can become the reason for changing tactical measures, which is the result of assessing the ratio of the results of strategic activities to the needs of the external environment. The research defines the informational aspect of a strategic management decision and explores the concept of strategic information as one of the resources for making strategic management decisions. It was determined that the development and implementation of a strategic plan is an incremental process, which is based on a certain set of successive interactions leading to the positive development of the situation and, ultimately, to the achievement of the general goal of the strategy.

Keywords: information, strategic management, strategic planning, strategic decision.

Рябець Катерина

ORCID iD 0000-0003-2354-4118

e-mail: Rjabetz2017@gmail.com

ЗАКОННІСТЬ ТА ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА ЯК ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1\(13\)-70-85](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1(13)-70-85)

Анотація. Мета статті полягає у науково-теоретичному обґрунтуванні законності й верховенства права як принципів публічного управління та наданні пропозицій щодо удосконалення засад їх реалізації. Однією з підстав виникнення проблем у процесі реалізації публічного управління є ігнорування принципів законності та верховенства права, а в деяких випадках – неможливість застосування останніх унаслідок недосконалості законодавства. Науково-теоретичне обґрунтування принципів законності та верховенства права, формулювання пропозицій щодо удосконалення засад їх здійснення у публічному управлінні мають надзвичайну актуальність. Для досягнення мети було використано загальнонаукові та спеціальні методи дослідження. Зокрема, за допомогою: системного аналізу було виявлено правові прогалини та юридичні колізії у законодавстві України; узагальнення – систематизовано повноваження Президента України, які передбачають його втручання у формування та функціонування гілок державної влади; абстрактно-логічного методу – здійснено теоретичне узагальнення розуміння принципів законності та верховенства права; емпірико-індуктивного методу – висвітлено суперечності та проблеми реалізації принципів законності та верховенства права у публічному управлінні тощо. Досліджено теоретичні засади принципів законності та верховенства права у публічному управлінні, узагальнено їх визначення. Зроблено висновок, що досліджувані принципи є самостійними, оскільки їм притаманні індивідуальні особливості. Виявлено та висвітлено правові прогалини та юридичні колізії у законодавстві України. Запропоновано удосконалити правовий статус Президента України шляхом тлумачення у Конституції України правової категорії «Президент як гарант додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина». Наголошено на тому, що законність має бути справедливою та актуальною. Відзначено роль ідеї рівності перед законом у практичній цінності принципу верховенства права. Диференційовано принципи верховенства права та верховенства закону. Підсумовуючи дослідження, відзначено необхідність подолання правових прогалин та юридичних колізій у законодавстві України, що створить засади для ефективної реалізації принципів законності та верховенства права у публічному управлінні. Одним із напрямів подальших досліджень визначено здійснення порівняльної характеристики

індивідуальних особливостей принципів законності та верховенства права у публічному управлінні.

Ключові слова: принципи публічного управління, законність, верховенство права, Президент України, гілки державної влади, правові прогалини, юридичні колізії.

Проблема дослідження. Функціонування публічного управління в усіх цивілізованих правових державах має обов'язково ґрунтуватися на принципах законності та верховенства права, які є їх цінностями. Завдяки цим принципам забезпечується демократія, права людини, соціальна справедливість та економічна свобода.

Держави, у яких панують верховенство права та законність, вирізняються з-поміж інших багатьма особливостями. Публічне управління у них спрямоване на захист людської гідності та індивідуальної свободи через встановлення справедливих правил, принципів та інститутів, які забезпечують запобігання свавільним діям владних інституцій та захист прав особи.

На сьогодні в Україні виникають проблеми під час забезпечення реалізації у публічному управлінні принципів законності та верховенства права. Причинами цього є неефективне законодавче упорядкування публічно-управлінської діяльності, певних сторін суспільного життя; недосконале національне законодавство; високий рівень корупції. Саме тому науково-теоретичне обґрунтування законності й верховенства права як принципів публічного управління в Україні та надання пропозицій щодо удосконалення засад їх реалізації є надзвичайно актуальними.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Принципи законності та верховенства права набувають все більшої ваги у публічному управлінні України, проте вони є об'єктами дослідження у поодиноких працях із державного управління.

Ю. Древаль наголошує, що принцип верховенства права беззаперечно має складати методологічну основу досліджень у сфері забезпечення прав і свобод людини (і як непересічна цінність, і як один із базових принципів, і водночас як засіб регулювання). Цей принцип також має

якнайповніше застосовуватися у тих дослідженнях, в яких розкривається сутність та особливості реалізації організаційно-правового механізму у будь-яких сферах публічних відносин (з обов'язковим наголосом на співвідношенні природного і позитивного права, права і закону) [1].

На сьогодні здобутками галузі науки з державного управління є здійснене Ю. Древалем та А. Кузнецовим наукове обґрунтування верховенства права як визначальної ознаки сучасної соціальної і правової держави; основоположного значення принципу верховенства права для діяльності органів публічної влади та для відповідної сфери наукових досліджень [2]; проведений І. Шумляєвою аналіз понятійно-категоріального апарату забезпечення дотримання принципів верховенства права та законності в діяльності публічної адміністрації, а також визначені нею особливості публічно-управлінського характеру принципів верховенства права і законності, які виявляються в процесі регламентації державно-владного впливу на суспільство з метою його упорядкування [3].

Натомість у галузі науки з права принципи законності та верховенства права є об'єктами дослідження багатьох наукових праць. Зокрема, В. Авер'янов висвітлив питання теорії та практики реалізації принципу верховенства права у сфері виконавчої влади; відзначив, що з погляду реалізації у сфері виконавчої влади принципу верховенства права найбільш складним залишається завдання подолання наявної у багатьох фахівців недооцінки ролі процедур у діяльності органів виконавчої влади, насамперед у частині їх відносин із громадянами [4]. У. Андрусів проаналізувала понятійний апарат і зміст принципу законності в розрізі практики Європейського суду з прав людини; дослідила низку прецедентних рішень, у яких Україна виступала як відповідач, і надала авторські коментарі; у результаті проведеного дослідження виокремила критерії, дотримання яких є необхідним для забезпечення принципу законності [5]. К. Голікова дослідила дисципліну та законність у державному управлінні, визначила поняття та способи їх забезпечення; дійшла висновку, що

законність у правовій демократичній державі повинна розглядатися насамперед як засіб захисту прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних відносин [6]. О. Марушій присвятив свою наукову роботу методологічним засадам принципу законності у діяльності органів публічного управління; з'ясував зміст і сутність зазначеного принципу, який за умови утвердження конституційної демократії за роки після проголошення незалежності України крок за кроком набуває свого реального змісту [7]. О. Музичук з'ясував причини й умови, які сприяють порушенню законності діяльності публічної адміністрації; визначив систему гарантій законності діяльності публічної адміністрації; уточнив систему суб'єктів забезпечення законності діяльності публічної адміністрації [8]. В. Скрипнюк проаналізувала конституційно-правові основи взаємодії органів державної влади і забезпечення верховенства права; встановила, що між наявністю взаємодії між органами державної влади та її ефективністю, з одного боку, і забезпеченням принципу верховенства права, з другого, існує не удаваний і опосередкований, а безпосередній і необхідний зв'язок, суть якого полягає у тому, що держава як один із головних об'єктів, на який поширюється дія цього принципу, має бути функціонально й організаційно спроможна його забезпечити [9]. Ю. Шемшученко за результатами дослідження теоретико-методологічних проблем сучасного конституціоналізму та державного управління в Україні зробив низку висновків, зокрема про те, що принцип верховенства права у нашому парламенті часто поступається місцем перед інтересами олігархічних кланів [10] тощо.

Враховуючи викладене вище, варто позитивно оцінити рівень дослідженості принципів законності та верховенства права вченими-юристами. Водночас рівень дослідженості зазначених принципів вченими у галузі державного управління вочевидь є наднизьким. Крім того, принципи законності та верховенства права є основоположними у публічно-управлінській діяльності, отже їх дослідження з позиції саме публічного управління є вкрай необхідними.

Мета статті полягає у науково-теоретичному

обґрунтуванні законності й верховенства права як принципів публічного управління та наданні пропозицій щодо удосконалення засад їх реалізації.

Методи дослідження. Для досягнення мети було використано такі загальнонаукові та спеціальні методи дослідження:

–*системного аналізу*, за допомогою якого було виявлено правові прогалини та юридичні колізії у законодавстві України;

–*узагальнення*, який використано для систематизації повноважень Президента України, згідно з якими передбачено його втручання у формування та функціонування гілок державної влади;

–*абстрактно-логічний*, що надав можливість здійснити теоретичне узагальнення розуміння законності та верховенства права;

–*емпірико-індуктивний*, який застосовано під час висвітлення суперечностей та проблем реалізації принципів законності й верховенства права у публічному управлінні тощо.

Виклад основного матеріалу. Фундаментальною засадою реалізації публічного управління є правова. Досліджуючи останню, варто відзначити, що складовою її теоретико-правової сутності є принципи законності та верховенства права. Зазначені принципи взаємозалежні, тому за умови недотримання у практиці реалізації публічного управління одного з принципів автоматично відбувається неможливість здійснення іншого. Незважаючи на взаємозалежність досліджуваних принципів, ми вважаємо, що вони є самостійними, оскільки їм притаманні індивідуальні особливості.

Водночас у науковій літературі є й інший погляд, відповідно до якого принцип законності є складником верховенства права. Зокрема, У. Андрусів наголошує, що принцип законності як складник верховенства права пов'язаний із декількома аспектами, перший із яких можна назвати формальним, а другий – сутнісним (змістовим). Формальний аспект законності полягає в тому, що органи державної влади повинні мати правову основу для своєї діяльності, інакше кажучи, кожен орган державної влади повинен бути наділений

повноваженнями й зобов'язаний використовувати такі повноваження відповідно до закону. Законність не зводиться до простої відповідності нормам матеріального та процесуального права, а розглядається дещо ширше [5, с. 10].

Реалізація публічно-управлінської діяльності на засадах законності та верховенства права є основою функціонування правової держави.

Вітчизняні вчені зазначають, що законність є складною юридичною ідеєю, яка має багатовікову історію [7, с. 281]; від стану законності залежать ступінь свободи особи, реальність її прав і свобод, рівень демократії [6, с. 112], принцип законності в діяльності владних суб'єктів має бути універсальним, а його положень необхідно дотримуватися суб'єктам адміністративного управління не лише під час виконання службових обов'язків, а й у повсякденному житті [11, с. 135].

Необхідно звернути увагу на те, що, незважаючи на досить поширене використання категорії «законність» у назві й тексті законодавчих актів, у навчальній та науковій літературі сьогодні немає узгодженого її тлумачення, у зв'язку з чим єдине розуміння сутності цього явища так і не знайдено [8, с. 48]. На наш погляд, законність можна лаконічно визначити як «дозволено все, що не заборонено законом». Щодо законності як принципу публічного управління, то вона передбачає здійснення публічно-управлінської діяльності відповідно до норм чинного законодавства. Обґрунтуванням зазначеного є таке положення ст. 19 Конституції України: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [12].

Чим досконаліше законодавство, тим простіше органам публічного управління здійснювати свою діяльність на засадах законності. Натомість на сьогодні для вітчизняного законодавства характерна низка правових прогалин та юридичних колізій, що створюють підґрунтя для визнання Конституційним судом України чималої кількості законів неконституційними. Погоджуємося із думкою Ю. Шемшученка, який вважає, що принцип законності у стінах парламенту часто

поступається політичній доцільності [10, с. 21].

Розкриваючи проблематику правових прогалин у законодавстві, яке регулює публічне управління, відзначимо недосконале нормативно-правове визначення місця та ролі Президента України у системі органів державної влади. Зазначене твердження ґрунтується на тому, що Конституція України передбачає поділ державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6). Одноособовий орган державного управління – Президент України – не належить до жодної гілки державної влади.

На наш погляд, основною метою поділу державної влади в Україні є недопущення закріплення владних повноважень за одним органом державного управління. Поділ державної влади не повинен порушувати вимог цілісності державної влади як такої [9, с. 82]. Поряд із цим, він має бути забезпечений незалежністю трьох гілок державної влади. Звернемо увагу, що в цьому разі йдеться про відносну, а не абсолютну незалежність гілок державної влади. Абсолютно незалежними гілки державної влади не можуть бути по своїй суті, оскільки вони функціонують в межах єдиного механізму державного управління, отже мають синергетично (через взаємодію) досягати поставлених перед державою цілей.

Що ж до відносної незалежності гілок державної влади, то вона насамперед передбачає захист органів публічного управління від втручання в їх організаційне формування та функціонування, від впливу на них «брудної» політики.

Водночас Конституція України, з одного боку не регламентує приналежність Президента України до гілок державної влади, а з іншого – наділяє Президента України повноваженнями, на підставі яких він є суб'єктом законотворчого процесу, а також повноваженнями, від реалізації яких безпосередньо залежить формування та функціонування гілок державної влади.

Зокрема, відповідно до положень Конституції України:

Президент України призначає позачергові вибори до Верховної Ради України у строки, встановлені Конституцією; припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених Конституцією; вносить до Верховної Ради

України подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; підписує закони, прийняті Верховною Радою України (стаття 106); Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України (стаття 113); голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України; голови місцевих державних адміністрацій при здійсненні своїх повноважень відповідальні перед Президентом України (стаття 118).

Зазначене свідчить, що для Конституції України характерна правова прогалина в частині регламентації правового статусу Президента України, який передбачає наділення його викладеними вище повноваженнями.

Приклад юридичної колізії в Конституції України викладений нижче.

Відповідно до статті 126 Основного Закону України незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України. Аналізуючи зазначене положення, принагідно відзначимо таку думку Конституційного суду України: «Самостійність і незалежність органів судової влади та конституційного контролю означає, що вони виконують свої функції без жодного втручання у свою діяльність, не залежать від органів законодавчої та виконавчої влади, тому будь-який їхній вплив на судову владу повинен припинитися на етапі призначення суддів» [13].

Згідно з положеннями статті 128 Конституції України призначення на посаду судді здійснюється Президентом України за поданням Вищої ради правосуддя в порядку, встановленому законом.

Таким чином, юридична колізія має вияв у тому, що Конституція України, з одного боку, регламентує незалежність суддів (стаття 126), а з іншого, наділяє Президента України повноваженням здійснювати призначення на посаду судді (стаття 128).

Закон повинен передбачати дії, які ставлять втручання в певні права. Отже, висувається вимога наявності законодавчої підстави регулювання відносин [5, с. 10].

У зв'язку з цим, на наш погляд, для подолання наведеної

правової прогалини та юридичної колізії необхідно здійснити в Конституції України тлумачення правової категорії «Президент як гарант додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина». Вказане тлумачення має стати правовою формою обґрунтування втручання Президента України у формування та функціонування гілок державної влади у процесі здійснення ним гарантування (створення засад) додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина.

Окрім того, пропонуємо прийняти Закон України «Про Президента України», у якому чітко прописати механізм гарантування Президентом України додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина.

Згідно із твердженням М. Білак функції Президента України як гаранта дотримання Конституції відводиться особливе місце, оскільки вона виявляється у колі обов'язків Президента і є запорукою фундаментальних конституційних принципів: утвердження і забезпечення прав і свобод людини (стаття 3), поділу влади (стаття 6), верховенства права (стаття 8) тощо. Відповідно до цих принципів Президент і здійснює свою владу, забезпечуючи тим самим дієвість Конституції України [14, с. 11].

Подолання проблем у нормативно-правовому забезпеченні функціонування публічного управління важливе з позиції досягнення об'єктивно істинної законності, оскільки нині не усі положення, що мають юридичну силу, є справедливими, взаємоузгодженими та максимально вичерпними відповідно до вимог сьогодення.

До основних принципів публічного управління у правовій державі, поряд із законністю, належить верховенство права. Своєю чергою правову державу не можна визначати через формальну відповідність її діяльності закону, оскільки останній, як вже зазначалося вище, не завжди є справедливим. Наприклад, керуючись саме формальною ознакою нацистська держава оголосила себе «правовою державою» [15, с. 9].

Принцип верховенства права має основоположне значення для діяльності органів публічної влади та відповідної сфери наукових досліджень [2, с. 126]. Аналіз зарубіжної наукової

літератури свідчить, що усталеним є розуміння принципу верховенства права як такого, що посилює демократію, створює засади поваги до прав людини [16, с. 125]; концепція верховенства права визначена як набір умов, що гарантують дотримання закону [17, с. 15].

Відповідно до ст. 8 Конституції України у нашій державі визнається і діє принцип верховенства права. Його сутність передбачає якісну правотворчу діяльність шляхом прийняття актуальних нормативно-правових актів та своєчасне їх оновлення надалі. Тобто в цьому разі під правом необхідно розуміти нормативно-правові акти, прийняті на території України, та насамперед закони. Особливо важливою при цьому є Конституція України.

Прозорість та зрозумілість джерел права, що забезпечують можливість кожного громадянина володіти знаннями щодо своїх прав та обов'язків, завжди супроводжують функціонування публічного управління у правовій державі. Справедливе право має бути суспільно корисним, панувати у державі завдяки нормативно-правовому упорядкуванню усіх відносин. Тобто кожна дія суб'єкта повинна реалізуватися на підставі конкретно визначеної правової норми, та не порушувати вимоги чинного законодавства. Водночас варто відзначити, що у цьому випадку йдеться про усіх суб'єктів: і про громадян, які безпосередньо не здійснюють державне управління, й тих, які ухвалюють нормативно-правові акти, а також про тих, які здійснюють публічно-управлінську діяльність на найвищих посадах в органах державної влади. Таким чином, принцип верховенства права покликаний запобігати свавілля у використанні державної влади, забезпечувати свободу та гідність кожного. Своєю чергою ідея рівності перед законом істотно посилює практичну цінність принципу верховенства права.

Регламентація рівності усіх перед законом у нашій державі здійснена на конституційному рівні. Так, відповідно до статті 24 Конституції України: «Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом».

Верховенство права вимагає від держави його втілення у правозастосовну діяльність організаційно-виконавчих,

правоохоронних та судових органів. Результатом правозастосовної діяльності обов'язково має бути певний вид індивідуального юридичного рішення.

Що ж до судових органів, то зазначимо думку Платона: «Я бачу близьку загибель тієї держави, де закон не має сили і перебуває під будь-чиєю владою». Щось подібне маємо нині в Україні. Правовий нігілізм переміг над принципом верховенства права, Конституція і закон втратили своє високе призначення в регулюванні суспільних відносин. Значною мірою це пов'язано з паралічем судової влади, тут і корупція, і тяганина, і винесення необґрунтованих вироків та рішень, і бюрократичний формалізм. Тож не дивно, що громадяни дедалі більше намагаються шукати правду в Європейському суді з прав людини [10, с. 23].

Поділ нормативно-правових актів за юридичної силою здійснюється з урахуванням принципу верховенства закону, який не потрібно плутати з принципом верховенства права. Обґрунтуванням зазначеного є положення статті 8 Конституції України, відповідно до яких Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

На думку В. Авер'янова, за панівною у вітчизняній науці ідеологією юридичного позитивізму принцип верховенства закону (принцип законності) означає неухильне дотримання вимог законів як в інших джерелах нормативно-правового регулювання, так і безпосередньо в суспільних відносинах. На противагу цьому верховенство права доцільно тлумачити як принцип функціонування держави, який означає забезпечення: по-перше, пріоритетності прав людини перед будь-якими іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави; по-друге, безумовного підпорядкування діяльності усіх без винятку державних інституцій та посадових осіб вимогам реалізації та захисту вказаних прав [4, с. 73].

Проаналізувавши зазначене вище твердження, відзначимо, що у ньому простежується ототожнення принципу верховенства закону та принципу законності, а також наголошується на

різній сутності принципів верховенства права та законності, що, на наш погляд, є прийнятним.

Конституційний суд України відіграє важливу роль у забезпеченні одночасно і принципу верховенства права, і принципу законності. Він є органом конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів (стаття 1 Закону України «Про Конституційний суд України») [18].

Вважаємо за доречне наголосити на тому, що у правовій державі поняття «конституційність» та «законність» мають бути тотожними. З огляду на це в Україні варто намагатися досягти у нормативно-правовому забезпеченні публічного управління стовідсоткової відповідності правових джерел Конституції України.

Висновки та напрями подальших досліджень. Таким чином, проведене дослідження свідчить, що принципи законності та верховенства права є невід'ємними засадами публічного управління у демократичній, правовій державі. За своєю сутністю вони є взаємозалежними та одночасно самостійними, оскільки мають індивідуальні особливості, які дають змогу їх диференціювати.

Положення «дозволено все, що не заборонено законом» визначає зміст принципу законності. Своєю чергою принцип верховенства права означає якісну правотворчу діяльність шляхом прийняття актуальних нормативно-правових актів та своєчасне їх оновлення.

Основними перешкодами ефективного застосування принципів законності та верховенства права у публічному управлінні в Україні є правові прогалини та юридичні колізії. Їх приклади мають місце у недосконалому правовому статусі Президента України. Основними заходами щодо його удосконалення пропонуємо: здійснення в Конституції України тлумачення правової категорії «Президент як гарант додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина»; прийняття Закону України «Про Президента України», у якому чітко прописати механізм гарантування

Президентом України додержання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина.

Об'єктивна істинна законність можлива за умови прийняття справедливих, взаємоузгоджених та актуальних нормативно-правових актів. Призначенням принципу верховенства права є запобігання свавіллю у використанні державної влади та забезпечення свободи та гідності кожного громадянина. У правовій державі поняття «конституційність» та «законність» мають бути тотожними.

Аналіз принципів законності та верховенства права у публічному управлінні засвідчив їх взаємозв'язок. Одним із напрямів подальших досліджень є здійснення порівняльної характеристики їх індивідуальних особливостей.

Список використаних джерел

1. Древаль Ю. Д. Деякі аспекти застосування принципу верховенства права в державно-управлінських дослідженнях. *Актуальні проблеми національного законодавства* : зб. матеріалів всеукр. наук.-практ. конф., м. Кропивницький, 27 квіт. 2022 р. Ч. 1. Кропивницький, 2022. С. 7–9.
2. Древаль Ю., Кузнецов А. Верховенство права як фундаментальний принцип публічного управління. *Актуальні проблеми державного управління* : збірник наукових праць. 2019. № 1(55). С. 126–133.
3. Шумляєва І. Д. Забезпечення дотримання принципів верховенства права та законності в діяльності публічної адміністрації : термінологічний аналіз. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2020. Вип. 2(45). С. 91–98.
4. Авер'янов В. Принцип верховенства права у сфері виконавчої влади : питання теорії та практика реалізації. *Право України*. 2010. № 3. С. 72–79.
5. Андрусів У. Зміст принципу законності в прецедентній практиці ЄСПЛ. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. № 2. С. 18–24.
6. Голікова К. О. Дисципліна та законність у державному управлінні : поняття та способи їх забезпечення. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 2. С. 110–113.
7. Марущій О. Принцип законності у діяльності органів публічного управління : методологічні засади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія : Юридичні науки. 2017. № 865. С. 279–283. URL : <https://ena.lpnu.ua:8443/server/api/core/bitstreams/92541c96-4c80-4c82-a9b1-66529239c861/content> (дата звернення : 21.01.2023).
8. Музичук О. М. Поняття та зміст законності діяльності публічної адміністрації. *Право і безпека*. 2010. № 1(33). С. 48–51.
9. Скрипнюк В. Конституційно-правові основи взаємодії органів державної влади і забезпечення верховенства права. *Право України*. 2010. № 3. С. 80–87.
10. Шемшученко Ю. Теоретико-методологічні проблеми сучасного конституціоналізму та державного управління в Україні. *Право України*. 2009. № 11. С. 19–25.

11. Костюченко Н. Д., Шестак Л. В. Принцип верховенства права в адміністративному праві. Актуальні питання адміністративного права та процесу : матеріали всеукр. наук. конф. мол. вчен. Маріуполь. 2021. С. 133–137.
12. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. С. 141.
13. Каталог юридичних позицій. 5.5.2.6.4. Незалежність. Конституційний суд України : офіційний вебсайт. URL : <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/55264-nezalezhnist> (дата звернення : 21.01.2023).
14. Білак М. Президент України як гарант Конституції України. *Право України*. 2007. № 11. С. 11–20.
15. Матвійчук В. К., Стецюра В. В. Сучасні концепції правової держави. *Юридична наука*. 2013. № 6. С. 7–11.
16. Pech L. The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law. *Hague Journal on the Rule of Law*. 2022. № 14 (2–3). P. 107–138.
17. Bello Hutt D. Rule of Law and Political Representation. *Hague Journal on the Rule of Law*. 2022. № 14(1). P. 1–25.
18. Про Конституційний суд України : Закон України від 13.07.2017 р. № 2136-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 35. С. 376.

References

1. Dreval Yu. D. (2022). Deiaki aspekty zastosuvannia pryntsypu verkhovenstva prava v derzhavno-upravlinskykh doslidzhenniakh [Some aspects of application of the rule of law principle in public administration studies]. *Aktualni problemy natsionalnoho zakonodavstva*: zb. materialiv Vseukr. nauk.-prakt. konf. [Actual problems of national legislation: coll. all-Ukrainian materials science and practice conf.]. Kropyvnytskyi [in Ukrainian].
2. Dreval, Yu., Kuznetsov, A. (2019). Verkhovenstvo prava yak fundamentalnyi pryntsyp publichnoho upravlinnia [The rule of law as a fundamental principle of public administration]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*: zbirnyk naukovykh prats, 1(55), 126–133. [in Ukrainian].
3. Shumliaieva, I. D. (2020). Zabezpechennia dotrymannia pryntsypiv verkhovenstva prava ta zakonnosti v diialnosti publichnoi administratsii: terminolohichniy analiz [Ensuring compliance with the principles of the rule of law and legality in the activities of public administration: terminological analysis]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, 2 (45), 91–98. [in Ukrainian].
4. Averianov, V. (2010). Pryntsyp verkhovenstva prava u sferi vykonavchoi vlady: pytannia teorii ta praktyka realizatsii [The principle of the rule of law in the sphere of executive power: issues of theory and practice of implementation]. *Pravo Ukrainy*, 3, 72–79. [in Ukrainian].
5. Andrusiv, U. (2019). Zmist pryntsypu zakonnosti v pretsedentnii praktytsi YeSPL [The content of the principle of legality in the precedent practice of the YeSPL]. *Visegrad Journal on Human Rights*, 2, 18–24. [in Ukrainian].
6. Holikova, K. O. (2013). Dysyplina ta zakonnist u derzhavnomu upravlinni: poniattia ta sposoby yikh zabezpechennia [Discipline and legality in public administration: concepts and methods of ensuring them]. *Chasopys Kyivskoho universytetu prava*, 2, 110–113. [in Ukrainian].
7. Marushii, O. (2017). Pryntsyp zakonnosti u diialnosti orhaniv publichnoho upravlinnia: metodolohichni zasady [The principle of legality in the activities of public administration bodies: methodological

- principles]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu «Lvivska politekhnika». Seriia: Yurydychni nauky*, 865, 279–283. Retrieved from <https://ena.lpnu.ua:8443/server/api/core/bitstreams/92541c96-4c80-4c82-a9b1-66529239c861/content> [in Ukrainian].
8. Muzychuk, O. M. (2010). Poniattia ta zmist zakonnosti diialnosti publichnoi administratsii [The concept and content of the legality of public administration activities]. *Pravo i bezpeka*, 1(33), 48–51. [in Ukrainian].
 9. Skrypniuk, V. (2010). Konstytutsiino-pravovi osnovy vzaiemodii orhaniv derzhavnoi vlady i zabezpechennia verkhovenstva prava [Constitutional and legal foundations of interaction of state authorities and ensuring the rule of law]. *Pravo Ukrainy*, 3, 80–87. [in Ukrainian].
 10. Shemshuchenko, Yu. (2009). Teoretyko-metodolohichni problemy suchasnoho konstytutsionalizmu ta derzhavnoho upravlinnia v Ukraini [Theoretical and methodological problems of modern constitutionalism and state administration in Ukraine]. *Pravo Ukrainy*, 11, 19–25 [in Ukrainian].
 11. Kostiuchenko, N. D., Shestak, L. V. (2021). Pryntsyp verkhovenstva prava v administratyvnomu pravi [The principle of the rule of law in administrative law]. *Aktualni pytannia administratyvnoho prava ta protsesu: materialy vseukr. nauk. konf. mol. vchen.* [Current issues of administrative law and process: all-Ukrainian materials. of science conf. minor scientist]. Mariupol [in Ukrainian].
 12. Konstytutsiia Ukrainy [Constitution of Ukraine]: Zakon Ukrainy vid 28.06.1996. (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 30, 141. [in Ukrainian].
 13. Kataloh yurydychnykh pozysii. 5.5.2.6.4. Nezalezhnist. Ofitsiyni veb-sait Konstytutsiinoho sudu Ukrainy [Official website of the Constitutional Court of Ukraine]. Retrieved from <https://ccu.gov.ua/storinka-knygy/55264-nezalezhnist> [in Ukrainian].
 14. Bilak, M. (2007). Prezydent Ukrainy yak harant Konstytutsii Ukrainy [The President of Ukraine as the guarantor of the Constitution of Ukraine]. *Pravo Ukrainy*, 11, 11–20. [in Ukrainian].
 15. Matviichuk, V. K., Stetsiura, V. V. (2013). Suchasni kontseptsii pravovoi derzhavy [Modern concepts of the rule of law]. *Yurydychna nauka*, 6, 7–11. [in Ukrainian].
 16. Pech, L. (2022). The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law. *Hague Journal on the Rule of Law*, 14 (2-3), 107–138. [In English].
 17. Bello Hutt, D. (2022). Rule of Law and Political Representation. *Hague Journal on the Rule of Law*, 14(1), 1–25. [in English].
 18. Pro Konstytutsiyni sud Ukrainy [About the Constitutional Court of Ukraine]: Zakon Ukrainy vid 13.07.2017. № 2136-VIII. (2012). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 35, 376 [in Ukrainian].

LEGALITY AND RULE OF LAW AS PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION

Riabets Kateryna

Abstract. The purpose of the article is the scientific and theoretical substantiation of legality and the rule of law as principles of public administration and providing proposals for improving the principles of their implementation. One of the causes of problems in the implementation of public administration is the disregard of the principles of legality and the rule of law, and in some cases, the impossibility of applying the latter due to the imperfection of the legislation. The scientific and theoretical substantiation of the principles of legality and the rule of law, the formulation of proposals for improving the principles of their implementation in public administration are extremely relevant. To achieve the goal, general scientific and special research methods were used. In particular, with the help of: system analysis, legal gaps and legal conflicts in the legislation of Ukraine were identified; generalization – the powers of the President of Ukraine, which provide for his intervention in the formation and functioning of branches of state power, are systematized; abstract-logical method – a theoretical generalization of the understanding of the principles of legality and the rule of law was carried out; of the empirical-inductive method – the contradictions and problems of implementing the principles of legality and the rule of law in public administration, etc., are highlighted. The theoretical foundations of the principles of legality and the rule of law in public administration were studied and their definitions were summarized. It was concluded that the studied principles are independent, as they have individual characteristics. Legal gaps on legal conflicts in the legislation of Ukraine were identified and highlighted. It is proposed to improve the legal status of the President of Ukraine by interpreting the legal category «The President as a guarantor of the observance of the Constitution of Ukraine, rights and freedoms of man and citizen» in the Constitution of Ukraine. Attention is focused on the fact that legality must be fair and up-to-date. The role of the idea of equality before the law in the practical value of the principle of the rule of law is noted. The principles of the rule of law and the rule of law are differentiated. Summarizing the research, the need to overcome legal gaps and legal conflicts in the legislation of Ukraine was noted, which will create the foundations for the effective implementation of the principles of legality and the rule of law in public administration. One of the directions of further research is the comparative characterization of individual characteristics of the principles of legality and the rule of law in public administration.

Keywords: principles of public administration, legality, rule of law, President of Ukraine, branches of state power, legal gaps, legal conflicts.

УДК 35.78:33.02:338.28:165.192(477)

Богущий Сергій

ORCID iD 0000-0003-4779-0065

E-mail: bogutskyi0902@gmail.com

**СУТНІСТЬ ТА СТРУКТУРА ПРОЄКТУ
ЯК КЛЮЧОВОГО ОБ'ЄКТА ПРОЄКТНОГО
МЕНЕДЖМЕНТУ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ:
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ**

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1\(13\)-86-101](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1(13)-86-101)

Анотація. Розкрито генезис, онтологічну сутність та технологічну структуру проєкту як ключового об'єкта проєктного менеджменту в публічному управлінні, швидке поширення якого стало своєрідною відповіддю на виклики часу, насамперед на зростання невідповідності очікуваних і реальних результатів діяльності суб'єктів господарювання так само як і органів публічного врядування внаслідок економічних криз, інфляційних процесів, скорочення державних інвестицій через збільшення дефіциту державного бюджету тощо. Визначено, що за своєю онтологічною сутністю проєкт у публічному управлінні можна розглядати в двох умовних площинах: 1) як документально оформлений комплекс організаційно-технічного, соціально-економічного, матеріально-ресурсного та інформаційно-комунікативного обґрунтування й планування обмеженої в часі діяльності спеціально для цього створеної тимчасової організаційної одиниці органу влади або місцевого самоврядування досягнення чітко поставленої мети; 2) як безпосередня діяльність такої одиниці в складі органу публічного врядування з чіткою внутрішньою ієрархією та тісною взаємодією як у межах проєктної команди, так і між проєктною групою, місцевою радою та зовнішньою спільнотою, існування якої обмежено окресленим часом і закінчується з моменту остаточної реалізації поставленої мети проєкту. Зроблено загальний висновок, що використання методології управління проєктами в публічному управлінні та на рівні державних органів виконавчої влади, і органів місцевого самоврядування має як стратегічний, так і тактичний характер. У стратегічному плані проєктний підхід дає можливість спрямовувати зусилля відповідних органів публічної влади на вирішення нагальних проблем перспективного розвитку об'єднаної територіальної громади, регіону, держави на його ключових напрямках. У тактичному плані досягається економія бюджетних коштів, скорочення термінів виконання державних програм та національних проєктів, відбувається певна оптимізація державних управлінських структур і органів місцевого самоврядування та покращується координація діяльності органів публічного врядування, налагоджується співпраця й публічно-приватне

партнерство із суб'єктами господарської діяльності.

Ключові слова: проєкт, проєктний підхід, проєктне управління, структура проєкту, етапи реалізації проєкту, публічне врядування, органи публічного управління.

Постановка проблеми. Сучасна епоха переходу людства до нової епохи інформаційного суспільства зумовлює все більш широке впровадження в діяльність органів публічного управління передових країн світу інструментарію інформаційних та інтелектуальних технологій, інноваційного розвитку та проєктного підходу щодо реалізації відповідних управлінських функцій публічного врядування. Для початку третього тисячоліття є характерним висування на передній план діяльності органів публічного врядування людиноцентричної парадигми державної політики, визначення кінцевою метою діяльності органів публічного врядування сучасності підвищення рівня якості життя та людського потенціалу держави як ключової умови інтеграції індустріальних і постіндустріальних суспільств у принципово новий простір інформаційного суспільства знань [1, с. 69].

У ключових документах ООН закріплено керівний принцип, згідно з яким у центрі усієї діяльності органів держави та місцевого самоврядування є людина – громадянин, член територіальної громади. Через найбільшу наближеність і частоту безпосередньої дотичності найближчими до людини є саме виконавчі органи місцевого самоврядування. Діяльність цих органів має бути спрямована на задоволення потреб та інтересів мешканців територіальних громад, що потребує запровадження сучасних ефективних механізмів, методів і технологій публічного врядування, спроможних проводити ефективну соціальну, економічну та культурно-духовну політику. З огляду на це В. Молоканова зазначає: «Оскільки основним змістом нинішньої епохи є перехід людства від індустріальної до постіндустріальної стадії цивілізаційного прогресу, головним інтенсивним чинником розвитку суспільства є людський капітал – професіонали, високоосвічені люди, нові знання у всіх видах інноваційної діяльності» [2, с. 12].

Саме із людиноцентричною парадигмою філософії сучасного публічного врядування пов'язано поширення в сучасній практиці діяльності органів публічного врядування демократичних країн. Відбувається перехід до використання не просто механізмів публічного управління й регулювання, а механізмів саме проєктного управління на рівні центральних, регіональних та муніципальних органів публічного врядування, що являють собою сукупність більш ефективних механізмів і технологій врядування й насамкінець впливають на зміцнення людського потенціалу держави і покращення рівня та якості життя громадян. У теоретичному плані, як зазначає доктор наук державного управління П. Ворона, «основу цієї концепції складає погляд на проєкт як на зміну початкового стану будь-якої системи, пов'язана із затратою часу і засобів. А процес цих змін, що здійснюються по раніше відпрацьованими правилами в рамках бюджету і часових обмежень, як нам уже відомо, являє собою управління проєктами. До цього часу управління проєктами стало визнаною у всіх розвинутих і нових індустріальних країнах методологією інноваційної діяльності» [3, с. 49].

Швидке поширення проєктного менеджменту в публічному управлінні стало своєрідною відповіддю на виклики часу, насамперед на зростання невідповідності очікуваних і реальних результатів діяльності суб'єктів господарства так само як і органів публічного врядування внаслідок нестійкості сучасної економіки, скорочення міжпікового періоду накопчування чергових хвиль економічних криз, інфляційних процесів, скорочення державних інвестицій через збільшення дефіциту державного бюджету, недостатньої суспільно-політичної стабільності тощо. Таким чином, актуальним завданням науки публічного управління є дослідження та всебічний аналіз як проєктного підходу, так і самого поняття «проєкт», його сутності й структури як ключового об'єкта менеджменту в публічному управлінні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Як свідчить аналіз останніх досліджень і публікацій, загалом проблематика запровадження інструментарію проєктного управління в управлінських процесах є міждисциплінарною та стосується

предмета цілої низки сучасних наукових напрямів: економіки, менеджменту, державного й публічного управління, психології, політології, комунікативістики, національної безпеки тощо, що демонструє науковий дискурс таких наукометричних баз, як Scopus, WOS, Open Ukrainian Citation Index та Українська наукометрика. Зокрема, відомі західні експерти Баррі Боземан та Джеффри Штрауссман розглядають сучасні стратегії державного управління та керівні принципи управлінської ефективності органів публічного врядування різних рівнів, визначаючи серед стратегій і відповідних принципів важливе місце застосування проєктного менеджменту [4]. Дебора Карстенс та Гарі Річардсон стверджують, що проєктний менеджмент – це справді еволюція мистецтва, поєднаного з наукою. Перевагами цього підходу для муніципальних органів публічного врядування є підпорядкованість принципу оптимізації діяльності та отриманих результатів, що передбачає збалансування цілей проєкту з обмеженнями в часі, бюджеті та якості [5]. Манеш Дутт пропонує його для керівників проєктів та керівників органів публічного врядування, в яких реалізується така проєктна модель «Ментальної карти» (Mind Mapping), яка «має величезний потенціал протягом усього життєвого циклу проєкту, допомагає подолати перешкоди в багатьох складних і кризових ситуаціях реалізації проєкту, фокусує увагу на основній проблемі і запалює творчість через “мислення всього мозку”» [6].

Одним із засновників української наукової школи управління проєктами є докторка наук державного управління, професорка Т. Безверхнюк. У своїх дослідженнях вона розкриває систему та технологію управління соціальним проєктом [7], розглядає соціальне проєктування як вид проєктної діяльності та обґрунтовує організаційний механізм управління соціальними проєктами, характеризує життєвий цикл такого проєкту. Дослідниця аналізує інфраструктуру зазначеного управління та механізми фінансування, розкриває сутність управління соціальними проєктами у форматі публічної політики [8], пропонує побудову партнерської мережі як інституціональної форми державного механізму проєктного управління регіональним розвитком [9].

О. Подольська та В. Краля розглядають сутність проєктного менеджменту, практики його застосування та визначають, що його запровадження в діяльності органів публічної сфери дасть можливість підвищити їх ефективність, а практичне використання проєктного підходу допоможе активізувати успішне проведення реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади як дієвий метод реформування системи надання адміністративних послуг [10, с. 49]. Б. Мізюк, М. Шкільняк та Г. Джегур зосереджують увагу на інноваційних методиках проєктного менеджменту організацій в контексті реалізації політики сталого розвитку регіону в умовах децентралізації [11]. М. Шкуро здійснює аналіз застосування моделей і методів проєктного підходу до управління проєктами забезпечення енергоефективності муніципальної інфраструктури [12].

Мета статті. Зазначене зумовлює необхідність проведення дослідження теоретичних засад, онтологічного змісту, сутності та структури як поняття «проєкт», так і проєктного підходу в публічному управлінні загалом, що й становить мету цієї наукової розвідки.

Методи дослідження. Зважаючи на виокремлення теоретичних засад проєктного підходу в його класичному розумінні та в галузево-сферному використанні в системі публічного врядування, основними методами зазначеного дослідження є аналіз дискурсного простору обраної проблематики з його подальшим узагальненням і систематизацією в контексті застосування класичних методів та інструментарію проєктного менеджменту у сфері публічного врядування, що є складовою методу наукового фокусування.

Виклад основного матеріалу. Вже із самої назви наукового напрямку – «проєктний менеджмент» – семантично однозначно випливає, що ключовим об'єктом професійної діяльності в межах проєктного управління є проєкт. За своєю сутністю проєкт можна розглядати в двох умовних площинах:

– як документально оформлений комплекс / організаційно-технічного, соціально-економічного, матеріально-ресурсного та інформаційно-комунікативного

обґрунтування й планування обмеженої в часі діяльності спеціально для цього створеної структурно-організаційної одиниці щодо досягнення чітко поставленої мети;

– як безпосередня діяльність складної структурно-організаційної системи з чіткою внутрішньою ієрархією та тісною взаємодією як в межах проектної команди, так і між проектним офісом та зовнішньою спільнотою, існування якої обмежено окресленим часом і закінчується з моменту остаточної реалізації поставленої мети проекту.

За півстоліття від фактичного зародження наукового напрямку проектного менеджменту розроблено вже доволі багато концепцій, моделей та форм проектів, тому їх типологія також достатньо розгалужена й розмаїта. Так, у публічній сфері Г. Старченко розрізняє такі типи проектів: «програмні, дослідницькі, проекти технічної допомоги. Окрім цього, виділяють проекти під оголошені конкурси та проекти, що розробляються за ініціативою проектодавця. Серед зазначених типів проектів слід виділити проекти розвитку та організаційні проекти, які спрямовані на чітке визначення (наприклад, за об'єктами: будівництво аеропорту, будівництво мосту чи автостради, проведення реформи охорони здоров'я тощо) й управління інвестиціями та зміну усталених процедур у державному секторі» [13, с. 87]. До цього варто додати, що Проекти розвитку, які претендують на отримання підтримки Європейської Комісії (далі – ЄК), мають узгоджуватися і бути частиною: національної політики розвитку; політики розвитку ЄК і стратегічних документів для країни; урядових програм; пріоритетів і програм розвитку неурядових організацій.

У науковому дискурсі проектного менеджменту різноманітні концепції управління проектом розглядаються переважно у чотирьох основних підходах – функціональному, динамічному, предметному та процесному. Функціональний підхід Л. Заверюха називає найбільш універсальним, оскільки він передбачає розгляд основних функцій управлінської діяльності. Динамічний підхід дає змогу визначити конкретний зміст функцій на кожному етапі здійснення проекту; передбачає розгляд у часі всіх процесів, пов'язаних із його виконанням. Процесний підхід визначає стадії управління реалізацією

проекту, яке охоплює аналіз проблеми, розроблення концепції проекту, базове та детальне проектування, будівельно-монтажні роботи, експлуатацію та демонтаж. Предметний підхід визначає об'єкти проекту, на які спрямоване управління [14, с. 63].

Л. Васютинська й В. Вишнеvsька вважають, що «використання проектного підходу має здійснюватися за певним алгоритмом, логічна блок-схема, якого повинна включати такі елементи: 1) формування концепції проекту стратегії організації; 2) розробка квадрату прояснення завдання; 3) складання карти відносин зацікавлених сторін; 4) декомпозиція цілей; 5) визначення структури проекту; 6) вибір методів стратегічного аналізу; 7) розробка функціональних стратегій організації за напрямками діяльності; 8) розподіл ролей і відповідальності учасників проекту; 9) складання оптимального плану реалізації проекту» [15, с. 36].

Проект у його класичному теоретичному розумінні хоча і є самодіяльною системою, проте завжди він створюється, розвивається та функціонує в певному середовищі (економічному, політичному, соціальному, комунікаційному) і в певному просторовому вимірі (країна, регіон, місто, територіальна громада). Проект є гнучким утворенням, його склад і структура не залишаються незмінними протягом життєвого циклу проекту, а можуть бути відповідно до зовнішніх і внутрішніх обставин змінені, видалені чи додані нові. Як і будь-яка інша система, проект структурно поділяється на елементи з чітко визначеними взаємозв'язками та взаємодіями між цими елементами. Класичним є такий поділ проекту на елементи (рис. 1).

Як бачимо на рис. 1, найважливішим елементом проекту є проектний офіс, або проектна група чи команда – «тимчасове організаційне утворення, що створюється й функціонує впродовж періоду реалізації проекту й забезпечує ефективне досягнення його цілей. Склад і функції команди проекту залежать від масштабу, складності й інших характеристик проекту, що визначають його унікальність» [16, с. 89]. Як зазначають О. Чернега та О. Осичко «проектна команда являє собою один із найбільш гнучких і ефективних механізмів, що дозволяють розкрити особистісні та професійні здібності

людини і направити їх на успішну реалізацію проекту. Ефективна організація роботи команди приносить до 80% успіху при реалізації проекту» [17, с. 195–196]. Саме проектна команда має розробляти й реалізовувати всі етапи проектної діяльності, консолідувати взаємодію із зовнішніми співучасниками

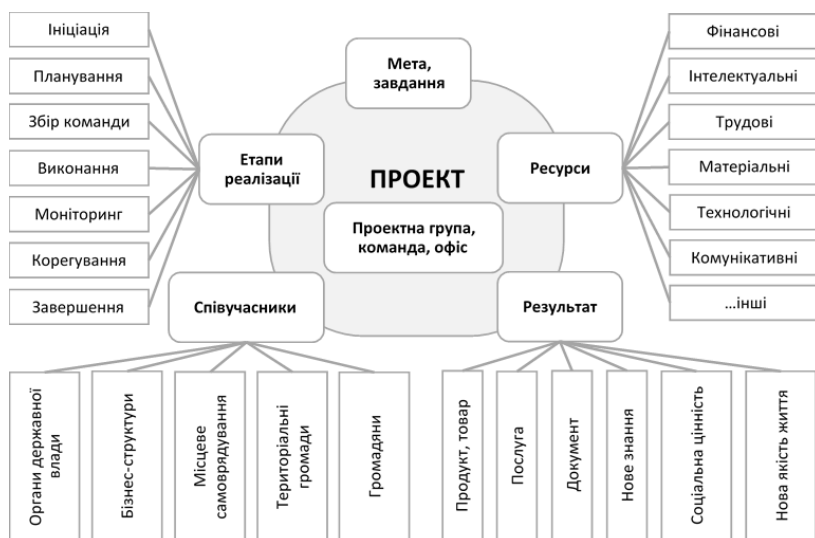


Рис. 1 – Структура основних елементів проекту

Джерело: [15;16]

проекту, забезпечувати акумулювання ресурсів та їх раціональне використання під час досягнення поставленої мети. Діяльність проектного офісу також заведено розбивати на послідовні етапи. Наприклад, класичним є такий поділ:

–етап отримання технічного, соціально-економічного політичного тощо завдання від керівної структури;

–етап формування проектної команди (на цьому етапі прерогатива перебуває в руках призначеного керівника проекту);

–етап попереднього аналізу (проведення детального аналізу галузі або сфери, в якій планується реалізація проекту, місцеві особливості, наявні та потенційні проблеми і слабкі місця, сильні та слабкі сторони інституції-ініціатора й виконавця проекту);

–етап визначення технологічного інструментарію (на

підставі попереднього аналізу обираються методи, форми, інструменти та засоби, за допомогою яких надалі буде здійснюватися вся проектна діяльність);

–етап визначення показників ефективності реалізації проекту й методів їх збирання та оцінки;

–етап планування (передбачає розроблення та ухвалення детального плану реалізації проекту та його ключових етапів і точок, на основі якого створюється мережевий план-графік виконання або діаграма Ганта);

–етап бюджетування (під затверджені етапи плану реалізації проекту готується відповідний кошторис та затверджується загальний бюджет проекту з розбивкою на етапи та деталізацією статей витрат);

–етап реалізації та контролю й моніторингу ходу проектної діяльності;

–етап завершення проекту.

Послідовну реалізацію зазначених етапів заведено визначати як «життєвий цикл проекту» – період від моменту появи концепції майбутнього продукту проекту або вимог до нього (інформація) до моменту передання цього продукту в експлуатацію (закриття) [16, с. 87]. Як зазначає К. Глубоченко, «життєвий цикл будь-якого проекту, в тому числі муніципального характеру, проходить у своєму розвитку декілька стадій:

1. Теоретична, що пов'язана з аналізом регіональної проблематики, яка виступає полем впровадження майбутнього проекту. Також на даній стадії визначаються цілі проекту та його основна ідея.

2. Оцінювальна, що пов'язана з оцінкою необхідних для реалізації проекту ресурсів, розрахунком ефективності запропонованих ідей. Також на даній стадії відбираються робочі проекти як напрямки майбутнього плану дій.

3. Проектна, що пов'язана з чіткою розробкою переліку проектних завдань, послідовності їх реалізації, формуванням проектної команди, визначення тривалості етапів проектного циклу та складанням бюджету проекту.

4. Стадія виконання проекту, що пов'язана з безпосередньою організацією, моніторингом та проведенням

поточних контрольних заходів щодо ходу виконання проекту.

5. Завершальна, що пов'язана з прикінцевим аналізом результатів проекту, оприлюдненням остаточної інформації щодо результатів проекту та розформуванням або перепрофілюванням проектної команди» [18, с. 85].

Науковці наголошують, що в сучасному світі методологія і засоби управління проектами широко використовуються в усіх сферах цілеспрямованої та проектно-орієнтованої діяльності. На погляд С. Назаренка, протягом останніх 30 років в усьому світі управління проектами сформувалося як нова культура управлінської діяльності та стало своєрідним культурним мостом у цивілізованому бізнесі й діловій співпраці країн різних континентів. Нині вже важко вказати хоча б один проект світового значення, який здійснювався б поза межами ідеології і методології управління проектами [19, с. 138]. Доволі широко застосовується проектний підхід у діяльності органів державної виконавчої влади та муніципальних органів публічного врядування, де за його допомогою розв'язуються завдання як стратегічного, так і тактичного характеру. Зокрема, у стратегічному плані проектний підхід дає можливість: спрямовувати зусилля відповідних органів публічної влади на вирішення нагальних проблем перспективного розвитку об'єднаної територіальної громади, регіону, держави на його ключових напрямках, зниження напруги в соціально-політичній сфері; завдяки підвищенню ефективності діяльності державних органів зміцнити їх легітимність та стійкість до внутрішніх і зовнішніх загроз, встановити стійкий партнерський діалог з громадами та інституціями громадянського суспільства. У тактичному плані досягається економія бюджетних коштів, скорочення термінів виконання державних програм та національних проектів, відбувається певна оптимізація державних управлінських структур і органів місцевого самоврядування та покращується координація діяльності органів публічного врядування, налагоджується співпраця й публічно-приватне партнерство із суб'єктами ведення господарської діяльності.

Варто зазначити, що середовище й обшари застосування проектів Project Management доволі сильно, чи не щороку,

змінюються, все більше охоплюючи не тільки суб'єктів господарської діяльності, а й органи муніципального управління та публічного врядування держави. Провідні фахівці цієї сфери пророкують значні зміни в найближчому майбутньому. Так, всесвітньо відомий фахівець і один із визнаних лідерів проєктного менеджменту Гарольд Керцнер висунув тезу про «шість стовпів Project Management» [20, с. 467–468], які найближчим часом змінять характер і зміст проєктного управління на десятиліття вперед. Цими змінами, на думку фахівця, є такі:

1. Управління проєктами буде визнано не звичайною кваліфікацією для кар'єрного зростання, а стратегічною компетенцією, обов'язковою для управлінської діяльності.

2. Унаслідок першої тенденції очікується, що керівники проєктів поряд із традиційними, оперативними та каскадними проєктами все більше будуть переходити до управління проєктами стратегічного характеру.

3. Відбудуться значні зміни в наборі навичок і вмінь, необхідних керівникам проєктів з відходом від універсальних навичок й широким застосуванням дизайн-мислення, краудштурмінгу, управління змінами тощо. Для керівників проєктів міжнародного та багатонаціонального рівня перелік навичок включатиме розуміння місцевих культур, релігій та місцевої політики.

4. Значні зміни мають відбутися в тому, як ми визначаємо успіх або невдачу проєкту. Вже буде недостатньо досягти кінцевого результату, вартості або обсягу, адже й за такої умови може не бути гарантій, що готовий продукт буде потрібен споживачеві. В нових умовах проєкт має надавати бізнес- або соціальні переваги, створювати цінність, яка є важливою для споживачів.

5. Будуть все ширше використовуватися матриці, хмарні обчислення та робота з великими базами даних. Компаніям і установам необхідно буде створювати власні матриці й бази даних, які будуть спроможні відслідковувати реалізацію переваг, цінності, створені з переваг, й те, як кожен новий проєкт узгоджується зі стратегічними бізнес- і соціальними цілями.

6. Буде зростати чисельність гнучких структур та гнучких методологій управління проєктами, здатних вимірювати вигоди й цінності бізнесу в режимі онлайн під час реалізації проєкту та після його завершення. В найближчому майбутньому все ширше використовуватимуться такі інноваційні гнучкі інструменти управління проєктами, як Agile та Scrum.

Висновки та напрями подальших досліджень. Таким чином, можемо зробити загальний висновок, що використання методології управління проєктами і на загальнодержавному рівні, і місцевому, і локальному має як стратегічний, так і тактичний характер. У стратегічному плані проєктний підхід дає можливість: спрямовувати зусилля відповідних органів публічної влади на вирішення нагальних проблем перспективного розвитку об'єднаної територіальної громади, регіону, держави на його ключових напрямках, зниження напруги в соціально-політичній сфері; завдяки підвищенню ефективності діяльності державних органів зміцнити їх легітимність та стійкість до внутрішніх і зовнішніх загроз, встановити стійкий партнерський діалог із громадами та інституціями громадянського суспільства.

У тактичному плані досягається економія бюджетних коштів, скорочення термінів виконання державних програм та національних проєктів, відбувається певна оптимізація державних управлінських структур і органів місцевого самоврядування та покращується координація діяльності органів публічного врядування, налагоджується співпраця й публічно-приватне партнерство із суб'єктами ведення господарської діяльності.

Надалі під час досліджень варто приділити особливу увагу моделям та технологіям використання інструментарію проєктного менеджменту в діяльності органів місцевого самоврядування як найбільш наближеної до громадянина інституції публічного врядування.

Список використаних джерел

1. Радченко О. В., Крюков О. І. Демократія в сучасному світі як фактор публічного управління: особливості прояву в умовах глобалізації. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. 2020. Вип. 2(13). С. 69–78.

2. Молоканова В. М. Впровадження ціннісно-орієнтованого проектного менеджменту у сфері державного управління. *Аспекти публічного управління*. 2017. Т. 5. № 11. С. 5–18.
3. Ворона П. Методологічні особливості управління інноваційними проектами у змісті підготовки менеджера з управління інноваційною діяльністю. *Витоки педагогічної майстерності. Серія : Педагогічні науки*. 2017. Вип. 20. С. 48–53.
4. Bozeman Barry, Straussman Jeffrey D. *Public Management Strategies : Guidelines for Managerial Effectiveness*. San Francisco : Jossey-Bass, 2000. 264 p.
5. Carstens Deborah Sater, Richardson Gary L. *Project Management Tools and Techniques : A Practical Guide, Second Edition*. CRC Press, 2019. 468 p.
6. Dutt Maneesh. *Mind Maps for Effective Project Management*. Deli : Notion Press, 2015. 198 p.
7. Безверхнюк Т. Система управління соціальним проектом. *Актуальні проблеми державного управління*. 2014. Вип. 1. С. 9–12.
8. Технологія управління соціальними проектами : монографія / Т. М. Безверхнюк, А. О. Левицький, К. В. Пеклун, І. В. Руда, І. А. Сенча, Т. В. Сивак / за заг. ред. Безверхнюк Т. М. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2014. 296 с.
9. Безверхнюк Т. Партнерська мережа як інституціональна форма державного механізму проектного управління регіональним розвитком. *Держава та регіони. Серія Державне управління*. 2016. Вип. 1. 163–173.
10. Подольська О. В., Краля В. Г. Використання проектного підходу в публічній сфері. *Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства імені Петра Василенка*. 2019. Вип. 200. С. 256–264.
11. Мізюк Б. М., Шкільняк М. М., Джегур Г. В., Полікровський Р. С. Інноваційні методики проектного менеджменту організацій в контексті реалізації політики сталого розвитку регіону в умовах децентралізації та COVID–19. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2022. № 3. С. 79–85.
12. Шкуро М. Ю. Аналіз застосування моделей і методів проектного підходу до управління проектами забезпечення енергоефективності муніципальної інфраструктури. *Управління розвитком складних систем*. 2018. Вип. 33. С. 108–117.
13. Старченко Г. В. Проактивне управління проектами в публічній сфері. *Публічне управління та адміністрування*. 2021. № 2. С. 84–89.
14. Заверюха Л. Концептуальні положення управління інвестиційним проектом. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2015. № 6. С. 63–66.
15. Васютинська Л., Вишневецька В. Стратегічне планування в контексті проектного підходу. *Актуальні проблеми державного управління*. 2019. Вип. 4. С. 34–37.
16. Безверхнюк Т. М., Котова Н. О., Попов С. А. Управління проектами в публічній сфері / за заг. ред. Безверхнюк Т. М. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. 295 с.
17. Чернега О., Осичка О. Управління проектною командою. *Науковий вісник Одеського національного економічного університету*. 2018. № 2. С. 187–197.
18. Глубоченко К. О. Особливості застосування технологій проектного менеджменту в галузі місцевого самоврядування. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Серія : Державне управління*. 2013. Т. 214. Вип. 202. С. 84–87.
19. Назаренко С. Теоретичні засади управління проектами регіонального розвитку. *Вісник Черкаського університету. Серія : Економічні науки*. 2017. Вип. 1. С. 137–144.
20. Kerzner Harold. *Innovation Project Management: Methods, Case Studies, and Tools for Managing Innovation Projects*. New Jersey : John Wiley & Sons, 2022. 624 p.

References

1. Radchenko, O. V., Kryukov, O. I. (2020). Demokratsiya v suchasnomu sviti yak faktor publichnoho upravlinnya: osoblyvosti proyavu v umovakh hlobalizatsiyi [Democracy in the modern world as a factor of public governance: features of manifestation in the context of globalization]. *Visnyk Natsional'noho universytetu tsyvil'noho zakhystu Ukrainy*, 2 (13), 69–78. [in Ukrainian].
2. Molokanova, V. M. (2017). Vprovadzhennya tsinnisno-orientovanoho proektnoho menedzhmentu u sferi derzhavnoho upravlinnya [Aspekty publichnoho upravlinnya]. *Aspekty publichnoho upravlinnya*, 5, (11), 5–18. [in Ukrainian].
3. Vorona, P. V. (2017). Metodolohichni osoblyvosti upravlinnya innovatsiyynykh proektamy u zmist pidhotovky menedzhera z upravlinnya innovatsiynoyu diyal'nistyu [Vytoky pedahohichnoyi maysternosti. Seriya: Pedahohichni nauky]. *Vytoky pedahohichnoyi maysternosti. Seriya: Pedahohichni nauky*, 20, 48–53. [in Ukrainian].
4. Bozeman Barry, Straussman Jeffrey D. (2000). Public Management Strategies: Guidelines for Managerial Effectiveness. San Francisco: Jossey-Bass, 264. [in English].
5. Carstens Deborah Sater, Richardson Gary L. (2019). Project Management Tools and Techniques: A Practical Guide, Second Edition. CRC Press, 468. [in English].
6. Dutt Maneesh (2015). Mind Maps for Effective Project Management. Deli: Notion Press, 198. [in English].
7. Bezverkhnyuk, T. (2014). Systema upravlinnya sotsial'nym proektom [Social project management system]. *Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnya*, 1, 9–12. [in Ukrainian].
8. Bezverkhniuk, T. M., Levytskyi, A. O., Piekun K. V., Ruda, I. V., Sencha, I. A., Syvak, T. V. (2014). Tekhnolohiya upravlinnya sotsial'nymy proektamy [Social project management technology]. Bezverkhniuk T. M. (Ed.). Odesa: ORIDU NADU. [in Ukrainian].
9. Bezverkhnyuk, T. (2016). Partners'ka merezha yak instytutsional'na forma derzhavnoho mekhanizmu proektnoho upravlinnya rehional'nym rozvytkom [Partner network as an institutional form of the state mechanism of regional development project management]. *Derzhava ta rehiony. Seriya Derzhavne upravlinnya*, 1, 163–173. [in Ukrainian].
10. Podolska, O. V., Kralya, V. H. (2019). Vykorystannya proektnoho pidkhodu v publichniy sferi [Using the project approach in the public sphere]. *Visnyk Kharkivs'koho natsional'noho tekhnichnoho universytetu sil's'koho hospodarstva imeni Petra Vasylenka*, 200, 256–264. [in Ukrainian].
11. Miziuk, B. M., Shkilniak, M. M., Jegur, G. V., Polikrovsky, R. S. (2022). Innovatsiyni metody proektnoho menedzhmentu orhanizatsiy v konteksti realizatsiyi polityky staloho rozvytku rehionu v umovakh detsentralizatsiyi ta COVID–19 [Innovative methods of project management of organizations in the context of the implementation of the policy of sustainable development of the region in the conditions of decentralization and COVID-19]. *Formuvannya rynkovykh vidnosyn v Ukraini*, 3, 79–85. [in Ukrainian].
12. Shkuro, M. YU. (2018). Analiz zastosuvannya modeley i metodiv proektnoho pidkhodu do upravlinnya proektamy zabezpechennya enerhoefektyvnosti munitsypal'noyi infrastruktury [Analysis of the application of models and methods of the project approach to the management of projects to ensure the energy efficiency of municipal infrastructure]. *Upravlinnya rozvytkom skladnykh system*, 33, 108–117. [in Ukrainian].
13. Starchenko, H. V. (2021). Proaktyvne upravlinnya proektamy v publichniy sferi [Proactive project management in the public sphere]. *Publichne upravlinnya ta administruvannya*, 2, 84–89. [in Ukrainian].

14. Zaveryukha, L. (2015). Kontseptual'ni polozhennya upravlinnya investytsiynym proektom [Conceptual provisions of investment project management]. *Formuvannya rynkovykh vidnosyn v Ukrayini*, 6, 63–66. [in Ukrainian].
15. Vasyutynska L., Vishnevska, V. (2019). Stratehichne planuvannya v konteksti proektnoho pidkhodu [Stratehichne planuvannya v konteksti proektnoho pidkhodu]. *Stratehichne planuvannya v konteksti proektnoho pidkhodu*, 4, 34–37. [in Ukrainian].
16. Bezverkhnyuk, T. M., Kotova, N. O., Popov, S. A. (2011). Upravlinnya proektamy v publichniy sferi [Project management in the public sphere]. T. M. Bezverkhnyuk (Ed.). Odesa: ORIDU NADU [in Ukrainian].
17. Cherneha, O., Osychka, O. (2018). Upravlinnya proektnoyu komandoyu [Management of the project team]. *Naukovyy visnyk Odes'koho natsional'noho ekonomichnoho universytetu*, 2, 187–197. [in Ukrainian].
18. Hlubochenko, K. O. (2013). Osoblyvosti zastosuvannya tekhnolohiy proektnoho menedzhmentu v haluzi mistsevoho samovryaduvannya [Peculiarities of application of project management technologies in the field of local self-government]. *Naukovi pratsi Chornomors'koho derzhavnoho universytetu imeni Petra Mohyly kompleksu «Kyievo-Mohylyans'ka akademiya»*. Ser.: *Derzhavne upravlinnya*, 214, (202), 84–87. [in Ukrainian].
19. Nazarenko, S. (2017). Teoretychni zasady upravlinnya proektamy rehional'noho rozvytku [Theoretical principles of management of regional development projects]. *Visnyk Cherkas'koho universytetu. Seriya: Ekonomichni nauky*, 1, 137–144. [in Ukrainian].
20. Kerzner Harold (2022). *Innovation Project Management: Methods, Case Studies, and Tools for Managing Innovation Projects*. New Jersey: John Wiley & Sons, 624.

THE ESSENCE AND STRUCTURE OF THE PROJECT AS A KEY OBJECT OF PROJECT MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION

Bohutskyi Serhii

Abstract. The genesis and ontological essence and technological structure of the project as a key object of project management in public administration, the rapid spread of which became a kind of response to the challenges of the times, first of all to the growing discrepancy between the expected and actual results of the activities of business entities as well as public administration bodies, are revealed as a result of economic crises, inflationary processes, reduction of state investments due to the growth of the state budget deficit, etc. It was determined that, according to its ontological essence, a project in public administration can be considered in two conditional planes: 1) as a documented complex of organizational-technical, socio-economic, material-resource and informational-communicative substantiation and planning of time-limited activities, a structural-organizational unit created specifically for this purpose in order to achieve a clearly set goal; 2) as a direct activity of such a unit as part of a public administration body with a clear internal hierarchy and close interaction both within the project team and between the project office and the external community, the existence of which is limited to a defined time and ends from the moment of the final realization of the project goal. A general conclusion was made that the use of project management methodology in public administration both at the level of state executive bodies and at the level of local self-government bodies is both strategic and tactical in nature. In a strategic plan, the project approach makes it possible to concentrate the efforts of the relevant public authorities on solving urgent problems of the future development of the united territorial community, region, and state in its key directions. In the tactical plan, budget savings are being achieved, the deadlines for implementing state programs and national projects are being reduced, there is a certain optimization of state management structures and local self-government bodies, and the coordination of the activities of public administration bodies is improving, cooperation and public-private partnerships with economic entities are being established.

Keywords: project, project approach, project management, project structure, stages of project implementation, public governance, public management bodies.

УДК 351:355.58:061

Демчук Володимир

ORCID iD 0000-0002-3645-1124

e-mail: ready_ds@ukr.net

РЕФОРМУВАННЯ СФЕРИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ЯК СКЛАДОВОЇ БЕЗПЕКОВОГО ПРОСТОРУ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1\(13\)-102-122](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1(13)-102-122)

Анотація. Україна отримала статус кандидата у члени Європейського Союзу (далі – ЄС), тобто рух передбачає три етапи: укладення Асоціації між країною і ЄС, отримання статусу кандидата і вступ до ЄС. Для набуття членства Україна має виконати низку вимог, а саме – відповідати «копенгагенським критеріям»: політичним (стабільність установ, що гарантують демократію, верховенство права, дотримання прав людини та захист прав меншин); економічним (дієва ринкова економіка) та правовим (зобов'язання, які випливають із факту вступу до ЄС, зокрема визнання його політичних, економічних і монетарних цілей). Також статус кандидата у члени ЄС означає, що країна, яка претендує стати членом ЄС, має прийняти європейське законодавство і перевести його у статус національного. Протягом 2022 р. ЄС надав понад 700 млн євро гуманітарної та прямої підтримки через Механізм цивільного захисту ЄС (далі – Механізм), зокрема понад 38 тис. тонн гуманітарної допомоги для пом'якшення наслідків повномасштабної збройної агресії росії. Термінова активізація Механізму із початком повномасштабної війни дала змогу задовольнити базові потреби постраждалих та посилити здатність державних органів влади реагувати на кризові ситуації. З огляду на це приєднання до Механізму, який об'єднує всі служби з надзвичайних ситуацій, є пріоритетом для України. Також визначено, що системи цивільного захисту країн-членів ЄС переважно є децентралізованими з керівництвом або на урядовому рівні, або делеговані одному з міністерств (оборони, внутрішніх справ, внутрішньої безпеки, сільського та міського розвитку тощо) чи спеціалізованому органу державного управління (міністерству, агенції, службі). Окрім цього, наголошується на підготовці керівного складу органів управління і особового складу пошуково-рятувальних підрозділів, а також розвитку добровільних формувань цивільного захисту (добровільних пожежних формувань) та навчанні населення щодо дій в умовах надзвичайних ситуацій. Нині існує тенденція на рівні ЄС щодо переходу від системи цивільного захисту, що орієнтована на реагування на виникнення надзвичайних ситуацій і ліквідацію їх наслідків, до системи, завданням якої є запобігання і профілактика надзвичайних ситуацій (далі – НС) різного

характеру. Досвід співпраці з Механізмом у довоєнний період, а також допомога ЄС під час активних військових дій доводять доцільність повноцінної участі України в ньому з метою підвищення рівня ефективності вітчизняної системи цивільного захисту та удосконалення державного управління у цій сфері, посилення спроможностей у запобіганні та ліквідації наслідків НС різного характеру на національному і міжнародному рівнях із залученням національних сил країн-членів ЄС за підтримки Координаційного центру реагування на надзвичайні ситуації Механізму, що сприятиме координованому наданню гуманітарної допомоги постраждалому населенню.

Ключові слова: цивільний захист, безпека, управління, механізм, інтеграція, надзвичайна ситуація.

Постановка проблеми. Оперативне реагування на виникнення НС різного характеру можливе лише за умови функціонування ефективних механізмів координації і взаємодії суб'єктів протидії НС, захисту населення і територій від наслідків НС, а також наявності відповідних спроможностей єдиної державної системи запобігання та ліквідації НС. Слід зауважити, що необґрунтовані прогнози щодо стану техногенної та природної безпеки, неготовність складових системи цивільного захисту на територіальному рівні та нерозвиненість мережі служб цивільного захисту на рівні об'єднаних громад формують у суспільстві недовіру щодо здатності держави забезпечити надання адекватної допомоги під час НС.

На ранніх етапах створення єдиної державної системи запобігання та ліквідації НС переважно вирішувалися завдання щодо порятунку населення, постраждалого внаслідок техногенних аварій, катастроф і стихійних лих. Нині стан єдиної державної системи попередження й ліквідації НС та рівень розвитку її підсистем не має повного спектра спроможностей для забезпечення комплексного захисту населення та територій від НС різного характеру.

Бажаним результатом трансформації єдиної державної системи попередження й ліквідації НС можна визначити її спроможність щодо здійснення заходів, котрі спрямовані на попередження і мінімізацію ризиків можливого виникнення НС, а також збереження життя та здоров'я населення, зниження матеріальних втрат і розмірів шкоди навколишньому

природному середовищу. На цьому етапі мета реалізації державної політики у сфері цивільного захисту має передбачати гарантування відповідного рівня захисту населення й територій від можливих НС у встановлених межах показників прийнятного ризику, визначених відповідно до стану соціально-економічного розвитку держави з урахуванням наявного світового досвіду у сфері кризового менеджменту та управління ризиками НС. Окреслену проблему можна характеризувати як міжрегіональну та міжвідомчу, що потребує застосування комплексних методів організації та управління на рівні державної та місцевої влади, залучення місцевого самоврядування на рівні об'єднаних територіальних громад і самих громадян до створення безпекового простору з урахуванням сучасних викликів в умовах НС, воєнних дій та повоєнного відновлення.

Реформування сфери цивільного захисту як складової безпекового простору в контексті європейської інтеграції України потребує не тільки вивчення та імплементації набутого досвіду ЄС, а й урахування зміни безпекової парадигми у розрізі цивільного захисту, що була створена після завершення Другої світової війни за умов тісної співпраці європейських країн із США і розроблення безпекових концепцій, що на сьогодні потребують кардинального перегляду внаслідок необґрунтованої агресії РФ проти України.

Слід зауважити, що ЄС став на шлях більшої консолідації та більшого усвідомлення власних інтересів у сфері оборонної політики та безпеки, дещо відмінних від США, після ревізії наслідків «холодної» війни та виникнення нових викликів стабільності на континенті, таких як міграційна криза 2015 р., зміни клімату останніх років та повномасштабна війна на території України – країни-кандидата на вступ до ЄС.

Екстрена активізація Механізму цивільного захисту Європейського Союзу як складової загальноєвропейської безпекової системи із початком повномасштабної війни із РФ створила умови для задоволення базових потреб постраждалих і підсилила спроможність органів державної влади адекватно реагувати на кризові ситуації, пов'язані з наданням гуманітарної допомоги значній частині населення та

відновленням систем життєзабезпечення країни. За цих умов реформування сфери цивільного захисту як складової безпекового простору України набуває значної ваги з урахуванням отримання дорожньої карти щодо приєднання до Механізму, який об'єднує всі служби із НС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Більшість наукових розвідок, присвячених дослідженню цивільного захисту як складової безпекової сфери, зосереджувалися на аналізі методичних підходів до ідентифікації й визначення змісту НС як об'єкта дослідження та формулюванні дієвих механізмів ефективного реагування на виникнення НС і ліквідацію їх наслідків.

У попередніх наукових дослідженнях С. Потеряйка узагальнено та систематизовано генезу організаційно-функціональних структур державного управління цивільним захистом щодо забезпечення державної безпеки України [1, с. 131], проведено дослідження єдиної державної системи цивільного захисту як складової частини сфери державної безпеки України [2, с. 99], окреслено проблеми державного управління цивільним захистом щодо забезпечення державної безпеки України [3, с. 106].

Дослідники [4, с. 140] здійснили прогнозування дієвості функціонування безпекових структур, розроблення напрямів модернізації системи державного управління сферою цивільного захисту України, а також виокремили проблеми функціонування механізмів державного управління у сферах безпеки та цивільного захисту, удосконалили структури системи управління сферою цивільного захисту, зокрема щодо механізму ухвалення державно-управлінських рішень у сфері безпеки.

Організаційно-правові засади державного управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру були визначені в роботі [5, с. 23].

Цивільний захист було досліджено як одну з низки державних функцій в роботі [6, с. 117].

Стан, проблеми і перспективи розвитку єдиної державної системи цивільного захисту як складової забезпечення національної безпеки дослідив автор у роботі [7].

Колективну монографію [8] присвячено дослідженню проблем розширення спроможностей системи цивільного захисту виконувати завдання в сегменті національної безпеки України задля опрацювання дієвих механізмів організаційно-правового забезпечення державного управління в аналізованій сфері з урахуванням міжнародно-правових актів та світових стандартів.

Методичні підходи до модернізації державної системи цивільного захисту в контексті європейської інтеграції України ґрунтовно дослідив автор [9, с. 112], а також наголосив на тому, що для побудови ефективної та орієнтованої на стандарти ЄС вітчизняної системи цивільного захисту потрібне розширення співпраці з європейськими колегами з подальшим приєднанням до Механізму як дієвого інструменту реагування на виникнення НС різного характеру.

Автори в роботі [10, с. 112–113] продемонстрували функціональний аспект Механізму в сучасних умовах суспільного розвитку, технологічні особливості й обставини його активації у відповідь на запити країн ЄС, а також інших країн, пов'язані з відсутністю їх можливостей щодо самостійної ліквідації або мінімізації виникнення наслідків НС природного або техногенного характеру.

Унаслідок часткового накладання безпекових просторів НАТО та ЄС цікавим також є розуміння того, що Північноатлантичний альянс має необхідні інструменти для спільного реагування на природні катаклізми, техногенні катастрофи, терористичні акти та надзвичайні ситуації, спричинені воєнними діями.

Дослідники [11, с. 173–174] наголошують, що модель активації механізму цивільного захисту НАТО дасть можливість ефективно реагувати на масштабні надзвичайні ситуації, ліквідація наслідків яких потребує залучення міжнародних рятувальних сил, зокрема в особливий період в Україні.

Проведений аналіз джерел наукової інформації на тему публікації дає змогу сформулювати твердження про таке реформування вітчизняної системи цивільного захисту з урахуванням кращих європейських практик, що допоможе

якісно та кількісно підвищити її спроможність щодо реагування на виникнення НС. Відповідно напрями та механізми реформування системи цивільного захисту потребують подальшого дослідження.

Мета статті полягає у дослідженні шляхів реформування вітчизняної системи цивільного захисту з урахуванням кращих європейських практик як складової безпекового простору в контексті європейської інтеграції України.

Методи дослідження. З метою реалізації визначеної мети використано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів дослідження, зокрема: системний метод для дослідження єдиного європейського безпекового простору; метод аналізу було застосовано на всіх етапах дослідження генези цивільного захисту в межах ЄС з метою комплексного дослідження кращих європейських практик; метод узагальнення та аналогії – на всіх етапах дослідження під час зіставлення теорії та практики з урахуванням практичного досвіду країн-членів ЄС.

Виклад основного матеріалу. Щодо сучасної Європи маємо засвідчити про органічне співіснування двох безпекових просторів – загальноєвропейського та національного (окремої країни), які поєднуються у сполучену безпекову сутність, що включає рівновагу прав країни на захищеність і недоторканність своїх територій за умови припинення юрисдикції міжнародного права на кордонах суверенної держави, у межах яких чинним є національне законодавство. Нині застосовується загальноєвропейська практика щодо взаємодії протилежних явищ і процесів дуального контексту – посилення регіональної специфіки країн і створення єдиного європейського безпекового простору. На сьогодні досить складно виокремити безпекові механізми будь-якої країни, поєднати їх зі спільними цілями співдружності і дотриманням національних інтересів, гарантуванням спільної безпеки та індивідуальної безпеки громадян. Ми можемо стверджувати про взаємопроникність глобального, регіонального і субрегіонального рівнів безпеки ЄС та відповідно зміну інтеграційної парадигми приєднання нашої країни до європейського та євроатлантичного простору, що закріплено в Конституції України. Саме тому потребують

поглибленого дослідження механізми та інструменти європейської системи універсальної і регіональної (субрегіональної) безпеки, яка здійснюється через низку відповідних структур, що є дієвими механізмами у протидії сучасним викликам. Йдеться про систему кооперативної безпеки, тобто сукупність низки різноманітних безпекових механізмів, яка пройшла тривалий шлях від тимчасових ситуативних військових союзів до обґрунтованої концепції колективної безпеки та оборони і сучасної концепції кооперативної безпеки, що готова адекватно реагувати на гібридні загрози сьогодення.

Слід зауважити, що під впливом як внутрішніх, пов'язаних із логікою розвитку ЄС, так і актуальних зовнішніх факторів, таких як пандемії, кліматичні зміни, великі потоки переміщення населення та організована злочинність, нещодавно сформувалася сучасна європейська безпекова доктрина. Тобто сучасна європейська корпоративна безпека є нагальною потребою, а не благодійністю, що покладається на співпрацю, взаємодію, комунікацію та конструктивний підхід.

На рівні ЄС нормативно безпеку було визначено у 2018 р. як головний пріоритет європейської політики сусідства, тобто «новий фокус на безпеці відкриє широкий спектр нових сфер співпраці» [12], із вказуванням того, що спрямування йде на стабілізацію ситуації у найближчому оточенні ЄС та уникання загроз, відсунення їх подалі від кордонів Євросоюзу без гарантування безпеки країнам-сусідам із визначенням базових напрямів співпраці з ними: попередження конфліктів, захист кордонів, протидія тероризму, радикалізації й організованій злочинності, реформування сектору безпеки.

На думку дослідників [13, с. 122–125], створення ефективного сектору безпеки й оборони України «має забезпечити ефективне реагування на сучасні виклики й загрози національній безпеці України, що мають комплексний характер; раціональне використання потенційних можливостей суб'єктів сектору безпеки й оборони для захисту національних інтересів; узгодження концепцій (програм) реформування та розвитку цих суб'єктів; ефективне управління сектором безпеки й оборони та міжвідомчу взаємодію в мирний час, у кризових ситуаціях та в

особливий період; цільовий і прагматичний підхід до визначення обсягів фінансових і матеріально-технічних ресурсів, необхідних для ефективного функціонування, підготовки та застосування суб'єктів сектору безпеки й оборони». Таким чином, можна стверджувати, що реалізація державою функції цивільного захисту є складовою безпекової сфери та вагомим фактором забезпечення національної безпеки України.

За результатами компаративного аналізу законодавства ЄС у сфері цивільного захисту, можна виокремити три базові документи: Договір про функціонування Європейського Союзу, Договір про Європейський Союз та Протокол № 10 до нього. Відповідно до ст. 6 Консолідованої версії Договору про функціонування ЄС визначено повноваження щодо вжиття дії допомоги, координації та доповнення дій країн-членів на європейському рівні, у тому числі й у сфері цивільного захисту. Засади політики ЄС визначено у ст. 96 розділу XXIII Договору про функціонування ЄС, де зазначено, що цивільний захист охоплює «співпрацю між державами-членами з метою поліпшення ефективності систем запобігання та захисту від природних або антропогенних стихійних лих. Діяльність ЄС спрямовується на підтримку та доповнення діяльності країн-членів на національному, регіональному та місцевому рівнях щодо запобігання ризикові, навчання фахівців із цивільного захисту й подолання природних або антропогенних стихійних лих у межах ЄС; сприяння швидкій, ефективній, оперативній співпраці національних служб цивільного захисту в межах ЄС; сприяння узгодженості в контексті роботи з питань цивільного захисту на міжнародному рівні» [14]. Тобто у ЄС визначено три базові напрями реалізації заходів у сфері цивільного захисту: підготовка кадрів для служб екстреного реагування на виникнення надзвичайних ситуацій, на які покладається обов'язок ліквідації наслідків цих ситуацій; організація та координація співпраці між службами різних країн-членів ЄС в умовах реагування на виникнення НС і ліквідації їх наслідків; допомога силами та засобами резервних фондів конкретній країні-члену ЄС під час запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідації їх наслідків. А також згідно

з ч. 1 ст. 42 «спільна безпекова та оборонна політика є невід'ємною частиною спільної зовнішньої та безпекової політики, яка забезпечує Європейському Союзу оперативну спроможність, що спирається на цивільні та військові засоби. Європейський Союз може використовувати їх у місіях поза межами Союзу, щоб підтримувати мир, запобігати конфліктам та зміцнювати міжнародну безпеку відповідно до принципів Статуту ООН. Спільна безпекова та оборонна політика передбачає поступове формування спільної оборонної політики Європейського Союзу, що призведе до спільної оборони, якщо так одностайно вирішить Європейська Рада. Політика Союзу, згідно з цією секцією, не шкодить особливому характеру безпекової та оборонної політики певних країн-членів та поважає зобов'язання певних країн-членів, що вважають свою спільну оборону реалізованою в НАТО» [15].

Отже, ґрунтуючись на цьому твердженні, констатуємо, що безпековий простір ЄС розподілений на військову і цивільну складові. Відповідно сфера цивільного захисту належить до цивільної складової, що забезпечується наявністю немілітарних спеціалізованих формувань, підпорядкованих національним урядам країн-членів ЄС, і через механізм загальноєвропейської координації та кооперації декількох країн можуть бути залучені до реагування на виникнення НС в межах ЄС та за його кордонами, а також існує віднесення цивільного захисту до безпекового сектору ЄС, а відповідно цивільної оборони – до оборонного сектору, що закріплено нормативними документами ЄС та концепцією управління заходами цивільного захисту на загальноєвропейському рівні. Захист цивільного населення в межах ЄС відбувається у рамках міждержавних угод із залученням сил цивільного захисту країн-членів НАТО, що створює умови для залучення аналогічних формувань країн, що не є членами ЄС.

Згідно із ч. 2 ст. 42 [15] «країни-члени надають у розпорядження Союзу цивільні та військові ресурси для здійснення спільної безпекової та оборонної політики і таким чином сприяють досягненню цілей, визначених Радою. Ті країни-члени, що разом створюють багатонаціональні сили, також можуть надавати їх у розпорядження спільної безпекової

та оборонної політики». Зважаючи на це політика ЄС у сфері цивільного захисту є відповідною складовою спільної політики у безпековій та оборонній сферах загальноєвропейського безпекового простору. Слід наголосити на тому, що проведення заходів цивільного захисту цілковито орієнтовано на запобігання, реагування та ліквідацію наслідків НС природного і техногенного характеру в умовах мирного часу.

Відповідно до законодавства ЄС у ст. 222 [14] передбачено зобов'язання взаємодопомоги країн-членів Союзу в умовах техногенних аварій і катастроф та стихійних лих, тобто ця стаття є унікальним прикладом інституціоналізованого співробітництва у разі реагування на техногенні аварії і катастрофи або стихійні лиха, хоча «солідарність» і «співпраця» є задекларованими принципами в діяльності ООН. Нині немає практики застосування цього правового інструменту, який регламентує застосування норм ст. 222 Договору про функціонування ЄС, унаслідок чого правові наслідки і процедура його застосування під час реагування на техногенні аварії і катастрофи та стихійні лиха далеко не є встановленими. Тобто ефективність реалізації цієї норми буде можливим оцінити у віддаленій перспективі за умови практичного неодноразового застосування.

Опікуватися проблемою цивільного захисту у межах ЄС почали наприкінці 80-х років минулого століття, коли в Генеральному директораті з навколишнього середовища у 1985 р. відбулися слухання щодо безпеки населення в умовах стихійних лих, а в 1987 р. було утворено з-поміж національних чиновників та експертів мережу національних під час реагування на виникнення техногенних аварій і стихійних лих [16, с. 128]. Можна констатувати, що в рамках європейської інтеграції ця мережа стала першою трансурядовою мережею у сфері безпеки. Переважна більшість подібних проєктів міжурядової співпраці в період до 1990-х років була зосереджена на питаннях інформаційної взаємодії та обміну даними про стан навколишнього середовища, а також на ініціативах щодо поглиблення взаємодії всередині ЄС у разі стихійних лих або техногенних катастроф.

Необхідність створення дієвого та ефективного механізму

захисту громадян країн-членів ЄС визначили заходи реагування на катастрофічне цунамі в Індійському океані 2004 р. і організація евакуації їх постраждалих громадян [17; 18, с. 145]. З огляду на це ухвалено рішення щодо визначення шляхів удосконалення Механізму та дослідження можливості створення процедури швидкого реагування ЄС на масштабні стихійні лиха і техногенні катастрофи [19].

Парламент ЄС наголосив на потребі «створення пулу спеціалізованих цивільних підрозділів цивільного захисту із відповідним обладнанням, які повинні проходити спільні навчання та бути доступними у випадку природних, гуманітарних чи екологічних лих, або тих, що пов'язані з промисловими ризиками, в межах Союзу чи в інших країнах світу» [19]. Задля удосконалення Механізму було запропоновано два напрями – створення оперативного центру для планування та підготовки до надзвичайних ситуацій, впровадження принципів децентралізації управління за умови запровадження протоколів взаємодії, а також збереження контролю країнами-членами за своїми внесками у формі спеціалізованого обладнання та персоналу у разі відсутності загроз виникнення техногенних аварій і стихійних лих [17], що був оприлюднений у травні 2006 р. Виняток становили матеріальні ресурси для задоволення термінових гуманітарних потреб (польові медичні госпіталі, медикаменти і вироби медичного призначення, установки та засоби очищення води), місцем зберігання яких було визначено гуманітарні хаби в усьому світі з можливістю термінового доправлення до зони кризи або НС.

Аналізуючи досвід ЄС щодо реагування на потужні кризи останніх десяти років, що проявилися масовим напливом біженців із Сирії у 2015 р., численними терористичними атаками та стихійними лихами 2018–2020 рр., не вдається остаточно підтвердити дієвість та ефективність наявних механізмів взаємодії через особливості функціонування національного цивільного захисту країн-членів. Ця проблема пов'язана з недостатньою координацією і кооперацією між організаціями та службами, що задіюються у разі реагування на кризи і НС. Все згадане вище спонукало розширити: співпрацю

у межах ЄС між його країнами-членами в галузі цивільного захисту; свої можливості щодо проведення операцій цивільного захисту на континенті та в усьому світі. За результатами вивчення практичних заходів ЄС у сфері цивільного захисту встановлено, що Механізм цивільного захисту ЄС поєднує зусилля сфери реагування на кризи і надзвичайні ситуації 34 європейських країн (27 країн-членів Союзу, Великої Британії, Північної Македонії, Ісландії, Чорногорії, Норвегії, Сербії і Туреччини) за умови об'єднання ресурсів, що можуть бути надані країнам, які постраждали від криз і НС, у всьому світі. Тобто у разі активації Механізму Єврокомісією відбувається координація надання допомоги у межах і поза межами ЄС через Координаційний центр реагування на надзвичайні ситуації.

Відповідно до [20, с. 928] Механізм покликаний «підтримувати, доповнювати та сприяти координації дій держав-членів Європейського Союзу для виконання спільних конкретних цілей, а саме: досягнення високого рівня захисту від виникнення НС через запобігання або зменшення їх потенційних наслідків шляхом сприяння розвитку культури щодо запобігання та покращення співпраці між інституціями цивільного захисту та іншими відповідними службами; підвищення готовності реагування на НС як на рівні країн-членів Союзу, так і на рівні Європейського Союзу в цілому; сприяння швидкому та ефективному реагуванню у випадку виникнення НС або катастроф; підвищення обізнаності широких верств населення та їх готовності до НС». Тобто відбувається перехід до проактивних форм діяльності національних систем цивільного захисту країн-членів ЄС зі зміщенням пріоритетів на прогнозування виникнення НС і мінімізацію їх ризиків, удосконалення процедур і технологій реагування.

Під час більш докладного вивчення безпекового простору було встановлено, що нині відбулася зміна парадигми сприйняття цивільного захисту як суто національного стану з безпеки зміщенням у бік глобального підходу. Погодимось з думкою [21–22] щодо виокремлення цивільного захисту як державно-управлінського прояву у вигляді комплексу заходів,

спрямованих на запобігання, ліквідацію і мінімізацію наслідків НС різного характеру задля захисту конституційних прав і свобод громадян, засад демократії і державного устрою країни.

Дослідники встановили [10, с. 112], що в Механізмі передбачено реалізацію заходів із запобігання та готовності до виникнення НС, з урахуванням здійснення наукових досліджень та експертиз, співпрацю із зацікавленими структурами і службами у розробленні інноваційних технологій та інструментів, а також проведення навчань та тренінгів для підвищення рівня готовності екстрених служб і обізнаності населення щодо дій під час НС. Переважна більшість країн-членів ЄС регулює свою співпрацю на міжнародному рівні у сфері цивільного захисту через укладання двосторонніх угод щодо взаємодопомоги в умовах криз і НС за умови глобального регулювання цього питання на рівні Союзу через норми Відкритої часткової угоди, що стосується масштабних надзвичайних ситуацій Ради Європи (англ. EUR-OPA Major Hazards Agreement) із залученням міжнародних і регіональних безпекових структур.

Тобто існує загальноєвропейська практика щодо входження сфери цивільного захисту до єдиного безпекового простору ЄС [10].

Грунтуючись на аналізі вітчизняного досвіду генези сфери цивільного захисту, інституційність цієї сфери у сучасних умовах досягається завдяки існуванню організаційно-функціональної структури з відповідними рівнями ієрархії, орієнтованими на виконання не тільки функцій цивільного захисту. Власне можемо стверджувати про певну дуальність сфери цивільного захисту як окремої державної функції, включеної до багатофакторного безпекового простору країни, та як окремої функції захисту населення і території у сфері національної безпеки. Доведено, що за сучасних умов цивільний захист населення і територій є однією з найважливіших складових безпекового простору, який забезпечує адекватність та своєчасність реагування на виникнення НС різного характеру задля забезпечення нормальних умов життєдіяльності. Тобто держава, реалізуючи функцію цивільного захисту, доводить свою спроможність

захистити своїх громадян і гарантувати їм безпечні умови проживання, відповідно надаючи можливість громадянам у безпечних умовах зміцнювати свій економічний потенціал.

Отже, погодимось з тим [17, с. 119–120], що «захищеність людини і громадянина, суспільства і держави забезпечується відповідною діяльністю, яка зменшує або відвертає ймовірні загрози і підвищує захисні, мобілізаційні функції у період небезпеки. В основі цієї діяльності лежить обстоювання і реалізація національного інтересу певної країни – глобального, всеохоплюючого інтегрального інтересу, втілення якого уможливорює здійснення життєво важливих приватних, групових і суспільних інтересів переважної більшості громадян». Відповідно роль держави у розвитку сфери цивільного захисту як складової єдиного безпекового простору є визначальною внаслідок неможливості суспільства самотійно розбудувати цей безпековий напрям через брак необхідних сил і засобів, ресурсної підтримки та підготовлених сертифікованих фахівців. Власне держава самотійно вибудовує організаційно-правову та інституційну складові системи цивільного захисту, що підтверджує виокремлення цивільного захисту у загальнодержавну спеціальну функцію щодо забезпечення захисту громадян під час надзвичайних ситуацій різного характеру.

Із метою створення безпекового простору, спроможного гнучко реагувати на гібридні виклики сучасного світу, згідно з п. 47 Стратегії національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни», затвердженої Указом Президента України від 14.09.2020 р. № 392, в Україні запроваджується національна система стійкості, яка передбачає «дієву координацію та чітку взаємодію органів сектору безпеки і оборони, інших державних органів, територіальних громад, бізнесу, громадянського суспільства і населення у запобіганні й реагуванні на загрози та подоланні наслідків НС, налагодження та підтримання надійних каналів комунікації державних органів із населенням на всій території України тощо».

Нині набрав чинності Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 грудня 2022 року “Про проведення огляду громадської

безпеки та цивільного захисту» від 23.12.2022 № 883/2022, який регламентує проведення оцінювання ризиків реальних і прогнозних загроз громадській безпеці, населенню і території від НС, виникла нагальна потреба «визначення стану готовності центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, до забезпечення громадської безпеки та цивільного захисту на основі визначених спроможностей єдиної державної системи цивільного захисту, сил цивільного захисту до реагування на можливі надзвичайні ситуації з урахуванням потенційних загроз».

Двостороння співпраця України з ЄС визначена рамковим документом – Адміністративною домовленістю між МНС України і Генеральним Директоратом з питань охорони навколишнього середовища Європейської Комісії про співробітництво Оперативно-чергової служби МНС України і Центром моніторингу та інформації Механізму цивільного захисту (08.12.2008 р., м. Брюссель), що дало можливість розпочати співробітництво з Механізмом та започаткувати співпрацю ДСНС України до підписання угоди про асоціацію з ЄС. Згідно з цим документом сторони зобов'язалися проводити спільні заходи з моніторингу стану навколишнього середовища і реагування на стихійні лиха та цілодобового обміну інформацією, залучення експертів до процесів оцінювання підготовки до готовності реагувати на НС.

Задеклароване приєднання до Механізму, який об'єднує всі служби із НС, було визначено одним із пріоритетів України під час створення безпекового простору і запровадження дієвих інструментів реагування на виникнення НС різного характеру на засадах кооперативної безпеки.

Висновки та напрями подальших досліджень. За результатами дослідження європейської практики створення безпекового простору та включення в нього як складової цивільного захисту встановлено, що в ЄС політика у цій сфері визначена наявністю двох рівнів взаємодії та функціонування – загальноєвропейського (регламентується нормами законодавства ЄС) та національного (регламентується національним законодавством країни-члена ЄС та

двосторонніми міждержавними угодами щодо реагування на виникнення НС і надання гуманітарної допомоги). Також визначено, що системи цивільного захисту країн-членів ЄС переважно є децентралізованими з керівництвом або на урядовому рівні, або делегуванням одному з міністерств (оборони, внутрішніх справ, внутрішньої безпеки, сільського та міського розвитку тощо) чи спеціалізованому органу державного управління (міністерству, агенції, службі). Окрім цього, наголошується на підготовці керівного складу органів управління і особового складу пошуково-рятувальних підрозділів, а також розвитку добровільних формувань цивільного захисту (добровільних пожежних формувань) та навчанні населення діям в умовах НС. Нині існує тенденція на рівні ЄС щодо переходу від системи цивільного захисту, що орієнтована на реагування на виникнення НС і ліквідацію їх наслідків, до системи, завданням якої є запобігання і профілактика НС різного характеру.

Досвід співпраці з Механізмом цивільного захисту ЄС у довоєнний період, а також допомога ЄС під час активних військових дій доводять доцільність повноцінної участі України в ньому з метою підвищення рівня ефективності вітчизняної системи цивільного захисту та удосконалення державного управління у цій сфері, посилення спроможностей у запобіганні й ліквідації наслідків НС різного характеру на національному і міжнародному рівнях із залученням національних сил країн-членів ЄС за підтримки Координаційного центру реагування на НС Механізму, що також сприятиме координованому наданню гуманітарної допомоги постраждалому населенню.

Список використаних джерел

1. Потеряйко С. П. Генезис організаційно-функціональних структур державного управління цивільним захистом щодо забезпечення державної безпеки України. *Наукові перспективи. Серія «Державне управління»*. 2021. Вип. 6(12). С. 128–141.
2. Потеряйко С. П. Єдина державна система цивільного захисту як складова частина сфери державної безпеки України. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2021. Вип. 23. С. 96–102.
3. Потеряйко С. П. Проблеми державного управління цивільним захистом щодо забезпечення державної безпеки України. *Інвестиції : практика*

- та досвід. 2021. № 9. С. 103–108.
4. Потеряйко С. П., Белікова К. Г., Твердохліб О. С. Проблематика державного управління у сфері державної безпеки в сучасному науковому дискурсі. *Літопис Волині* : Всеукр. наук. часопис. 2021. № 25. С. 136–142.
 5. Кравченко Р. А. До визначення організаційно-правових засад державного управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. *Science Review*. 2019. № 7(24). С. 19–25.
 6. Барило О. Г. Цивільний захист України як функція держави. *Інвестиції : практика та досвід*. 2017. № 16. С. 115–119.
 7. Лещенко О. Я. Єдина державна система цивільного захисту як складова забезпечення національної безпеки (стан, проблеми, перспективи розвитку). *Проблеми реформування системи національної безпеки та оборони України і шляхи їх вирішення* : зб. матеріалів міжн. наук.-практ. конф., 5 березня 2015 р., м. Київ. Київ : Вид-во НУО України ім. І. Черняхівського, 2015. С. 117–125.
 8. Цивільний захист у забезпеченні національної безпеки України (основи становлення, сучасний стан, напрямки розвитку) : монографія / Лещенко О. Я., Михайлов В. М., Андрієнко М. В., Гаман П. І., Долгий О. А. Київ : ІДУ НД ЦЗ, 2021. 348 с.
 9. Костенко В. Модернізація державної системи цивільного захисту в контексті європейської інтеграції України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 4. С. 107–115.
 10. Терент'єва А., Твердохліб О. Механізм цивільного захисту ЄС в умовах пандемії COVID-19. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2020. Вип. 2. С. 110–117.
 11. Яковчук Р., Лоїк В., Синельников О., Ковальчук В., Поліщук В. Обґрунтування моделі механізму цивільного захисту організації північноатлантичного договору та його активації в умовах особливого періоду в Україні. *Науковий вісник : Державне управління*. 2022. № 2(12). С. 165–181.
 12. European neighbourhood policy. *European Commission* : website. URL : https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/european-neighbourhood-policy_en (дата звернення : 18.01.2023).
 13. Медвідь Ф., Чорна М. Безпекова політика України в умовах зовнішньої агресії : нормативно-правове забезпечення. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України*. 2018. № 5–6(79–80). С. 118–129.
 14. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. *Верховна Рада України* : вебсайт. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text (дата звернення : 03.02.2023).
 15. Договір про заснування Європейської Спільноти. *Верховна Рада України* : вебсайт. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text (дата звернення : 12.01.2023).
 16. Hollis S. The necessity of protection : Transgovernmental networks and EU security governance. *Cooperation and Conflict*. 2010. 45(3). С. 312–330.
 17. For a European civil protection force : europe aid. *Official Journal of the European Union*. 2010. № E/140 С. 169. URL : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:169E:0140:0144:EN:PDF> (дата звернення : 18.01.2023).
 18. Decision № 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism. *Official Journal of the*

- European Union*. 2013. № L 347. 20 December. P. 924–947.
19. European Parliament. European Parliament resolution on the recent tsunami disaster in the Indian Ocean. Brussels : European Parliament. 2005. URL : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2005-01-13_EN.html (дата звернення : 18.01.2023).
 20. Villani S. The EU Civil Protection Mechanism : instrument of response in the event of a disaster. *Revista Universitaria Europea*. 2017. 26. 121–148.
 21. Ротуля А. О. Європейський досвід функціонування системи цивільного захисту населення у забезпеченні національної безпеки. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 45. С. 130–138.
 22. Любінський А. Сучасний стан та перспективи модернізації системи цивільного захисту України. *Ефективність державного управління*. № 43. 2015. С. 104–111.

References

1. Poteriaiko, S. P. (2021). Henezys orhanizatsiyno-funksionalnykh struktur derzhavnoho upravlinnya tsyvilnym zakhystom shchodo zabezpechennya derzhavnoyi bezpeky Ukrainy [The genesis of the organizational and functional structures of the state management of civil protection in relation to ensuring the state security of Ukraine]. *Naukovi perspektyvy. Ser. «Derzhavne upravlinnya»*, 6(12), 128–141. [in Ukrainian].
2. Poteriaiko, S. P. (2021). Yedyna derzhavna systema tsyvilnoho zakhystu yak skladova chastyna sfery derzhavnoyi bezpeky Ukrainy [The unified state system of civil protection as an integral part of the field of state security of Ukraine]. *Publichne upravlinnya i administruvannya v Ukraini*, 23, 96–102. [in Ukrainian].
3. Poteriaiko, S. P. (2021). Problemy derzhavnoho upravlinnya tsyvilnym zakhystom shchodo zabezpechennya derzhavnoyi bezpeky Ukrainy [Problems of state management of civil defense in ensuring the state security of Ukraine]. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, 9, 103–108. [in Ukrainian].
4. Poteriaiko, S. P., Bielikova, K. H., & Tverdokhlib, O. S. (2021). Problematyka derzhavnoho upravlinnya u sferi derzhavnoyi bezpeky v suchasnomu naukovomu diskursi [Problems of state administration in the sphere of state security in modern scientific discourse]. *Litopys Volyni*, 25, 136–142. [in Ukrainian].
5. Kravchenko, R. A. (2019). Do vyznachennya orhanizatsiyno-pravovykh zasad derzhavnoho upravlinnya znyzhennyam ryzyku nadzvychaynykh sytuatsiy pryrodnoho i tekhnohennoho kharakteru [To determine the organizational and legal foundations of state management of reducing the risk of emergency situations of a natural and man-made nature]. *Science Review*, 7 (24), 19–25. [in Ukrainian].
6. Barylo, O. H. (2017). Tsyvilnyi zakhyst Ukrainy yak funktsiya derzhavy [Civil protection of Ukraine as a function of the state]. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*. 16, 115–119. [in Ukrainian].
7. Leshchenko, O. Ya. (2015). Yedyna derzhavna systema tsyvilnoho zakhystu yak skladova zabezpechennya natsionalnoyi bezpeky (stan, problemy, perspektyvy rozvytku) [The unified state system of civil protection as a component of ensuring national security (state, problems, prospects for development)]. *Problemy reformuvannya systemy natsionalnoi bezpeky ta oborony Ukrainy i shliakhy yikh vyryshennia: materialy mizhnarodnoyi nauково-praktychnoyi konferentsiyi* [Problems of reforming the system of national security and defense of Ukraine and ways to solve them: materials of the international scientific and practical conference]. Kyiv, 117–125. [in Ukrainian].
8. Leshchenko, O. Ya., Mykhaylov, V. M., Andrienko, M. V., Haman, P. I., & Dolgyi, O. A. (2021). *Tsyvilnyy zakhyst u zabezpechenni natsionalnoyi bezpeky*

- Ukrayiny (osnovy stanovlennya, suchasnyy stan, napryamky rozvytku)* [Civil protection in ensuring the national security of Ukraine (formation foundations, current state, directions of development)]. Kyiv: IPARCP [in Ukrainian].
9. Kostenko, V. (2013). *Modernizatsiya derzhavnoyi systemy tsyvilnoho zakhystu v konteksti yevropeyskoyi intehtatsiyi Ukrayiny* [Modernization of the state system of civil protection in the context of the European integration of Ukraine]. *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya*, 4, 107–115. [in Ukrainian].
 10. Terentieva, A., Tverdokhlib, O. (2020). *Mekhanizm tsyvilnoho zakhystu ES v umovakh pandemiyi COVID-19* [The Union civil protection mechanism in the context of the COVID-19 pandemic]. *Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrainy*, 2, 110–117. [in Ukrainian].
 11. Yakovchuk, R., Loik, V., Synelnikov, O., Kovalchuk, V., & Polishchuk, V. (2022). *Obgruntuvannya modeli mekhanizmu tsyvilnoho zakhystu orhanizatsiyi pivnichnoatlantychnoho dohovoru ta yoho aktyvatsiyi v umovakh osoblyvoho periodu v Ukraini* [Justification of the model of the civil protection mechanism of the North Atlantic Treaty Organization and its activation in the conditions of a special period in Ukraine]. *Naukovyy visnyk: Derzhavne upravlinnya*, 2 (12), 165–181. [in Ukrainian].
 12. European neighbourhood policy. *European Commission*: website. Retrieved from https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/european-neighbourhood-policy_en [in English].
 13. Medvid, F., Chorna, M. (2018). *Bezpekova polityka Ukrayiny v umovakh zovnishnoyi ahresiyi: normatyvno-pravove zabezpechennya* [Security policy of Ukraine in conditions of external aggression: regulatory and legal support]. *Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I.F. Kurasa NAN Ukrayiny*, 5–6(79–80), 118–129. [in Ukrainian].
 14. *Konsolidovani versii Dohovoru pro Yevropeyskyi Soiuz ta Dohovoru pro funktsionuvannya Yevropeiskoho Soiuzu z protokolamy ta deklaratsiiamy* [Consolidated versions of the Treaty on the European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union with protocols and declarations]. *Ofitsiyni vebportal parlamentu Ukrainy*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text [in Ukrainian].
 15. *Dohovir pro zasnuvannya Yevropeiskoi Spilnoty* [Treaty on the establishment of the European Community]. *Ofitsiyni veb-portal parlamentu Ukrainy*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text [in Ukrainian].
 16. Hollis, S. (2010). The necessity of protection: Transgovernmental networks and EU security governance. *Cooperation and Conflict*, 45(3), 312–330. [in English].
 17. For a European civil protection force: europe aid (2010). *Official Journal of the European Union*, E/140, 169. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:169E:0140:0144:EN:PDF> [in English].
 18. Decision № 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism. (2013). *Official Journal of the European Union*, L 347, 20 December, 924–947. [in English].
 19. European Parliament. (2005). *European Parliament resolution on the recent tsunami disaster in the Indian Ocean*. Brussels: European Parliament. Retrieved from https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2005-01-13_EN.html [in English].
 20. Villani, S. (2017). The EU Civil Protection Mechanism: instrument of response in the event of a disaster. *Revista Universitaria Europea*, 26, 121–148. [in English].
 21. Rohulia, A. O. (2015). *Yevropeyskys dosvid funktsionuvannya systemy tsyvilnoho*

- zakhystu naselennya u zabezpechenni natsionalnoyi bezpeky [European experience of the functioning of the system of civil protection of the population in ensuring national security]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnya*, 45, 130–138. [in Ukrainian].
22. Liubinskyi, A. (2015). Suchasnyy stan ta perspektyvy modernizatsiyi systemy tsyvilnoho zakhystu Ukrainy [Current state and prospects of modernization of the civil protection system of Ukraine]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnya*, 43, 104–111. [in Ukrainian].

REFORMING OF THE FIELD OF CIVIL PROTECTION AS A COMPONENT OF THE SECURITY SPACE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION OF UKRAINE

Demchuk Volodymyr

Abstract. Ukraine received this status as a candidate for membership of the EU, that is, the movement involves three stages: the conclusion of the Association between the country and the EU, obtaining the status of a candidate and joining the EU. In order to become a member of the EU, Ukraine must meet a number of requirements, namely meet the «Copenhagen criteria». It are: political (stability of institutions that guarantee democracy, rule of law, respect for human rights and protection of minority rights); economic (active market economy) and legal (obligations arising from the fact of joining the EU, in particular, recognition of its political, economic and monetary goals). In addition, the status of a candidate for membership of the EU means that a country that claims to become a member of the EU must adopt European legislation and transfer it to national status. During 2022, the EU provided more than €700 million in humanitarian and direct support through the Civil Protection Mechanism of the EU, including more than 38 thousand tons of humanitarian aid to mitigate the consequences of a full-scale armed aggression by Russia. Urgent activation of the Mechanism with the beginning of a full-scale war made it possible to satisfy the basic needs of the victims and strengthen the ability of state authorities to respond to crisis. That is why joining the Civil Protection Mechanism of the EU, which unites all emergency services, is a priority for Ukraine. It is also determined that the majority of the civil protection systems of the member states of the EU are decentralized with management either at the government level or delegated to one of the ministries (defense, internal affairs, internal security, rural and urban development, etc.) or a specialized public administration body (the ministry, agencies, services). In addition, an important emphasis is placed on the training of management bodies and personnel of search and rescue units, as well as the development of voluntary civil defense formations (volunteer fire brigades), and training of the population on actions in emergency situations. In today's conditions, there is a trend at the level of the EU to move from the civil protection system, which will focused on responding to emergencies and eliminating their consequences, to a system whose task is the prevention and prevention of emergencies of various nature. The existing experience of cooperation with the Civil Protection Mechanism of the EU in the pre-war period, as well as the assistance of the EU during active military operations. Providing the expediency of Ukraine's full participation in it with the aim of increasing the level of efficiency of the domestic civil protection system and improving public administration in this area. Increasing the capabilities in prevention and liquidation of the consequences of emergencies of various nature at the national and international levels with the involvement of the national forces of the member states of the EU with the support of the Mechanism's Emergency Response Coordination Center. In addition, will contribute to the coordinated provision of humanitarian aid to the affected population.

Key words: civil protection, security, management, mechanism, integration, emergency.

УДК: 35.078.33: 657.6

Ружанський Олександр

ORCID iD 0000-0002-5844-0928

e-mail: glavbyhgtty@gmail.com

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ СИСТЕМОЮ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1\(13\)-123-137](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1(13)-123-137)

Анотація. У сучасних особливих умовах (військового стану) функціонування національної економіки, яка фінансово підтримується коштом міжнародних організацій та фондів, актуальним є здійснення внутрішнього аудиту використання наданих міжнародними донорами фінансових ресурсів. З метою належного проведення такого аудиту важливо розумітися на вітчизняному нормативно-правовому полі здійснення внутрішнього аудиту. Метою статті є дослідження поняття внутрішнього аудиту, аналіз нормативно-правового забезпечення внутрішнього аудиту в публічному управлінні від державного до локального рівнів для удосконалення внутрішніх процесів та порядку внутрішнього контролю організацій системи ДСНС України, які є об'єктами аудиту. Досліджено поняття внутрішнього аудиту та графічно відображено його визначення в нормативно-правових актах державного та локального рівнів, їх взаємозв'язок. Встановлено відповідність трактування внутрішнього аудиту в системі ДСНС України нормативно-правовим актам державного рівня та міжнародній практиці. Зазначено, що поняття внутрішнього аудиту не має суто фінансового змісту і спрямоване на удосконалення системи публічного управління поряд із вирішенням фінансових питань, які полягають у законному, ефективному, цільовому та результативному використанні бюджетних коштів. Тобто внутрішній аудит є складовою ефективною системи публічного управління державним органом, бюджетною установою, організацією тощо. Для удосконалення внутрішніх процесів та порядку внутрішнього контролю організацій системи ДСНС України, які є об'єктами аудиту, на підставі аналізу юридичної бази, що регламентує діяльність з внутрішнього аудиту в державному секторі, запропоновано виокремлення двох рівнів нормативно-правового забезпечення внутрішнього аудиту в публічному управлінні: державного та локального. Водночас внутрішні документи з організації та проведення внутрішнього аудиту в системі ДСНС України є юридичним підґрунтям такої діяльності локального рівня. Досліджено хронологію розбудови вітчизняної юридичної бази із запровадження внутрішнього аудиту як складової системи державного

внутрішнього фінансового контролю для вдосконалення діяльності органів державного сектору, підвищення рівня культури державного управління. Наголошено на формуванні вітчизняного нормативно-правового забезпечення у сфері внутрішнього аудиту в державному секторі на базі міжнародних стандартів Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI) та Міжнародних стандартів професійної практики внутрішнього аудиту Інституту внутрішніх аудиторів (ІА).

Ключові слова: внутрішній аудит, публічне управління, державний внутрішній фінансовий контроль, управління ризиками, бюджетні кошти, фінансові ресурси, Державна служба України з надзвичайних ситуацій.

Постановка проблеми. Реформування державного управління, операційна ефективність та цільове використання наявних фінансових ресурсів є важливими індикаторами довіри суспільства. В межах сучасних особливих умов функціонування національної економіки, яка фінансово підтримується коштом міжнародних організацій та фондів, посилилася необхідність у здійсненні внутрішнього аудиту використання таких фінансових ресурсів. Система управління державними фінансами в Україні зазвичай концентрувалася на контролі витрат, отже особи, дотичні до використання таких коштів, зосереджували свої зусилля на дотриманні законодавчих вимог, приділяючи меншу увагу підвищенню ефективності їх використання. З огляду на це важливо дослідити нормативно-правове підґрунтя здійснення внутрішнього аудиту на державному рівні з метою удосконалення внутрішніх процесів (фінансових і нефінансових) організацій, які є об'єктами аудиту, а також системи внутрішнього контролю для недопущення реалізації ризиків діяльності організації на локальному рівні управління – на рівні Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС України).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні аспекти внутрішнього аудиту, особливості аудиторської діяльності, нормативно-правове забезпечення взаємодії внутрішніх і зовнішніх аудиторів та їх відповідної діяльності відображені у навчальному посібнику «Внутрішній аудит» [1].

Здебільшого поняття внутрішнього аудиту досліджується професіоналами-практиками з небюджетної сфери діяльності. Так, аудиторка-практикня І. Йовенко дослідила: проблеми

розвитку внутрішнього аудиту в Україні, які, на її погляд, полягають у необхідності формування комплексного підходу до забезпечення ефективного функціонування підрозділів внутрішнього аудиту; позитивні сигнали для потенційних інвесторів і кредиторів для підвищення інвестиційної привабливості підприємства внаслідок упровадження внутрішнього аудиту в сучасних умовах управління ризиком банкрутства підприємства [2].

Проте останніми роками питання дослідження внутрішнього аудиту в бюджетній сфері набуває особливої актуальності. Так, експерти проєкту «ЄС для підсилення державних фінансових систем місцевих урядів» за підтримки Європейського Союзу у 2020 році розробили матеріали «Внутрішній аудит: від теорії до практики» для розпорядників бюджетних коштів місцевих бюджетів. Метою зазначеного є надання методичної підтримки керівникам, внутрішнім аудиторам і працівникам державного сектору із внутрішнього аудиту [3].

Автори В. Рядінська, Ю. Костенко та Г. Петренко [4] досліджували організаційно-правові аспекти у сфері державного фінансового контролю, зокрема внутрішнього аудиту. Науковці виокремили чотири рівні системи побудови нормативно-правових актів щодо внутрішнього аудиту в державному секторі економіки: норми Бюджетного кодексу України, які мають найвищу юридичну силу в структурі нормативних документів у сфері внутрішнього аудиту та містять його узагальнене визначення; 2) особливості здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту, що визначає базові засади створення й організації функціонування підрозділів внутрішнього аудиту від чисельності підрозділу із внутрішнього аудиту до їх підзвітності; 3) вітчизняні стандарти внутрішнього аудиту, згідно з якими здійснюються внутрішні аудити; 4) міжнародні нормативно-правові акти.

Унаслідок аналізування питань функціонування системи внутрішнього аудиту в державному секторі науковий колектив (у складі С. Зюмана та Т. Яковлевої) обґрунтував та запропонував рекомендації з підготовки та проведення

внутрішнього аудиту в органах державної влади та бюджетних установ, які належать до сфери їх управління [5].

Важливими в дослідженні нормативно-правового забезпечення внутрішнього аудиту є наукові доробки у юридичній сфері. Наприклад, В. Оболенцев з юридичного погляду сформулював засади системної діяльності суб'єктів внутрішнього аудиту задля вдосконалення системної діяльності України [6].

У зазначених вище дослідженнях, беззаперечно, висвітлюються обрані науковцями проблемні питання розвитку внутрішнього аудиту як у бюджетній, так і небюджетній сферах. Додатково до цих досліджень важливо здійснити огляд поняття внутрішнього аудиту та його нормативно-правового забезпечення в публічному управлінні системи ДСНС України, тобто на локальному рівні.

Мета статті є дослідження поняття внутрішнього аудиту, аналіз нормативно-правового забезпечення внутрішнього аудиту в публічному управлінні від державного до локального рівнів для удосконалення внутрішніх процесів та системи внутрішнього контролю організацій системи ДСНС України, які є об'єктами аудиту.

Методи дослідження. Наукова розвідка проводилася із застосуванням загальнонаукових та емпіричних методів. Під час дослідження поняття внутрішнього аудиту здійснювався аналіз, узагальнення, індукція. Огляд чинного правового забезпечення внутрішнього аудиту на державному та локальному (ДСНС України) рівнях супроводжувався аналізом і синтезом, дедукцією, аналогією, спостереженням тощо.

Виклад основного матеріалу. Вітчизняне нормативно-правове забезпечення у сфері внутрішнього аудиту в державному секторі формувалося протягом останнього десятиліття на базі міжнародних стандартів. Ключовими серед них є стандарти Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI). Завданням цієї організації є об'єднання аудиторів світу для обміну корисним практичним досвідом у сфері аудиту. Рахункова палата є повноправним членом INTOSAI з 1998 р. Діяльність INTOSAI сприяє кращому

державному управлінню через підтримку вдосконалення діяльності урядів країн-членів, підвищення прозорості бюджетного процесу, посилення підзвітності, протидії корупції, забезпечення цільового та ефективного використання бюджетних коштів. До складу INTOSAI входять сім регіональних організацій вищих органів аудиту, в тому числі Європейська організація вищих органів аудиту (EUROSAI), що створена у 1990 році.

Також нормативно-правовою базою для вітчизняних практик у сфері внутрішнього аудиту в державному секторі є Міжнародні стандарти професійної практики внутрішнього аудиту, розроблені в Інституті внутрішніх аудиторів (The Institute of Internal auditors – ІІА). Міжнародний Інститут Внутрішніх Аудиторів (Global ІІА) є міжнародною професійною асоціацією, яка об'єднує понад 190000 членів у більш ніж 170 країнах світу та заснована в 1941 р. Всеукраїнська громадська організація «Інститут Внутрішніх Аудиторів України» заснована в 2001 р. і є представником Інституту Внутрішніх Аудиторів в Україні. Метою діяльності Інституту є задоволення та захист професійних, соціальних, економічних, освітніх та інших спільних інтересів своїх членів, сприяння поширенню та затвердженню принципів правової держави та впровадженню в Україні міжнародної професійної практики внутрішнього аудиту.

Процес запровадження внутрішнього аудиту як складової системи державного внутрішнього фінансового контролю для вдосконалення діяльності органів державного сектору, підвищення рівня культури державного управління розпочався з Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 р. згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 № 158-р.

Згадана концепція та необхідність виконання завдань, передбачених планом дій Україна – ЄС, потребували формування юридичного підґрунтя для впровадження системи державного внутрішнього фінансового контролю (далі – ДВФК). З цією метою було доопрацьовано статтю 26 Бюджетного кодексу України, введено поняття внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту. Відтак у статті 26

Бюджетного кодексу України з'явилася вимога для державних органів та бюджетних установ, які належать до сфери управління таких органів, щодо запровадження основних елементів європейської моделі ДВФК – внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту. Внутрішній контроль є сукупністю дій та заходів керівників усіх ланок управління, спрямованих на законне, цільове та ефективне використання бюджетних коштів, досягнення встановлених цілей діяльності державних органів та бюджетних установ, які належать до сфери їх управління.

Також формалізовано визначення внутрішнього аудиту. Це діяльність, яка спрямована на удосконалення системи управління, внутрішнього контролю, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності розпорядника бюджетних коштів і підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, та передбачає надання незалежних висновків і рекомендацій. Також для здійснення внутрішнього аудиту розпорядник бюджетних коштів в особі керівника утворює самостійний структурний підрозділ внутрішнього аудиту, що є підпорядкованим і підзвітним безпосередньо такому керівнику [7].

Отже, керівник державного органу чи бюджетної установи, яка належить до сфери управління такого органу, несе персональну відповідальність за функціонування цих елементів європейської моделі ДВФК за ієрархією підзвітності керівників усіх рівнів управління. Тобто керівники мають організувати й забезпечити належний рівень функціонування як внутрішнього контролю без винятку в усіх бюджетних установах та державних органах, так і внутрішнього аудиту – у системах таких органів, наприклад у системі ДСНС України, з усвідомленням рівня відповідальності за невиконання цієї вимоги.

Особливості здійснення внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту та порядок формування підрозділів внутрішнього аудиту визначаються Кабінетом Міністрів України. Так, у Кабінеті Міністрів України 28.09.2011 р. ухвалено постанову «Деякі питання утворення структурних

підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» за № 1001. На виконання зазначеної постанови міністерства, інші центральні органи виконавчої влади з 1 січня 2012 р. утворили підрозділи внутрішнього аудиту на базі внутрішніх контрольно-ревізійних підрозділів. Згодом відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1062 внесено зміни до Порядку здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту.

Оскільки організаційно-методологічні засади здійснення внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту належать до компетенції Міністерства фінансів України, яке згідно з міжнародно визнаною практикою є ключовим суб'єктом у сфері державного внутрішнього фінансового контролю, то нормативно-правове супроводження діяльності підрозділів внутрішнього аудиту здійснюється саме цим відомством. Зокрема, Міністерство фінансів України оцінює рівень функціонування систем внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту. З огляду на це відповідно до наказу Міністерства фінансів України від 29.09.2011 № 1217 було ухвалено Кодекс етики внутрішнього аудитора, а згідно з наказом від 04.10.2011 № 1247 – Стандарти внутрішнього аудиту. У Стандартах внутрішнього аудиту визначаються єдині підходи до провадження діяльності з внутрішнього аудиту в державних органах у розрізі планування, здійснення і звітування про результати такого аудиту.

У 2014 році у Міністерстві фінансів України (наказ «Про затвердження форми звітності № 1-ДВА «Звіт (зведений звіт) про результати діяльності підрозділу внутрішнього аудиту», пояснювальної записки до звіту (зведеного звіту) та інструкції про їх складання та подання» від 27.03.2014 № 347) затверджено відповідну форму звітності про результати діяльності підрозділу внутрішнього аудиту з інструкцією про її складання та подання.

Згодом у Міністерстві фінансів України було затверджено

Порядок здійснення Міністерством фінансів України оцінки функціонування системи внутрішнього аудиту (наказ Міністерства фінансів України від 03.05.2017 № 480), згідно з яким оцінка функціонування системи внутрішнього аудиту (зовнішня оцінка якості внутрішнього аудиту) проводиться у формі дослідження та не є контрольним заходом.

Лише нещодавно на виконання постанови Кабінету Міністрів України «Про запровадження сертифікації працівників підрозділів внутрішнього аудиту та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1001» від 12.01.2022 № 12 у Міністерстві фінансів України затверджено Порядок проведення сертифікації працівників підрозділів внутрішнього аудиту (наказ Міністерства фінансів України від 18.05.2022 № 144). В цьому Порядку міністерством визначений механізм проведення сертифікації працівників підрозділів внутрішнього аудиту державних органів, інших головних розпорядників бюджетних коштів та їх територіальних органів.

Згадані вище нормативно-правові акти регламентують діяльність з внутрішнього аудиту в державному секторі на державному рівні. Оскільки дослідження зазначеного наукового доробку спрямоване на вивчення юридичної бази здійснення внутрішнього аудиту в системі ДСНС України, то переходимо на розгляд локальних нормативно-правових актів. Так, механізм проведення внутрішнього аудиту в апараті ДСНС України, її територіальних органах, підрозділах, установах і організаціях, на підприємствах сфери управління ДСНС визначає Порядок здійснення внутрішнього аудиту на підприємствах, в установах та організаціях сфери управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій, який затверджено наказом ДСНС України від 28.04.2020 № 267. Водночас для підвищення ефективності реалізації функції внутрішнього аудиту та забезпечення гарантій дотримання вимог чинних нормативно-правових актів з питань внутрішнього аудиту, а також внутрішньої нормативно-правової бази у ДСНС України затвердили наказом від 28.04.2020 № 266 «Порядок проведення внутрішньої оцінки якості внутрішнього аудиту в Державній службі України з надзвичайних ситуацій».

Узагальнення огляду чинного нормативно-правового забезпечення внутрішнього аудиту в публічному управлінні від державного до локального рівнів з метою удосконалення внутрішніх процесів та системи внутрішнього контролю організацій системи ДСНС України, які є об'єктами аудиту, наведено на рис. 1.

Розглянемо більш детально поняття внутрішнього аудиту. Міжнародний інститут внутрішніх аудиторів внутрішній аудит розглядає як незалежну і об'єктивну діяльність з надання впевненості та консультаційних послуг, спрямовану на удосконалення діяльності організації, в тому числі досягнення нею цілей діяльності завдяки управлінню ризиками, заходам контролю і підвищенню ефективності корпоративного управління.

У Стандарті 5 розділу III Стандартів внутрішнього аудиту визначено сутність діяльності з внутрішнього аудиту як дослідження та оцінку системи управління та внутрішнього контролю, у тому числі управління ризиками (з питань та в обсязі, що відповідають об'єкту, темі та цілям внутрішнього аудиту) [8]. Таке трактування гармонізоване з міжнародним формулюванням, яке зазначено вище та сприяє імплементації у вітчизняну нормотворчу практику положень міжнародних стандартів.

На локальному рівні, на рівні ДСНС України внутрішній аудит визначено як діяльність підрозділів внутрішнього аудиту в ДСНС, що спрямована на удосконалення системи управління, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, виникнення помилок чи інших недоліків у діяльності установи, покращення внутрішнього контролю. Тобто визначення локального рівня (рис. 2) відповідає трактуванням нормативно-правових актів державного рівня, уточнюючи та розширюючи розуміння управління ризиками.

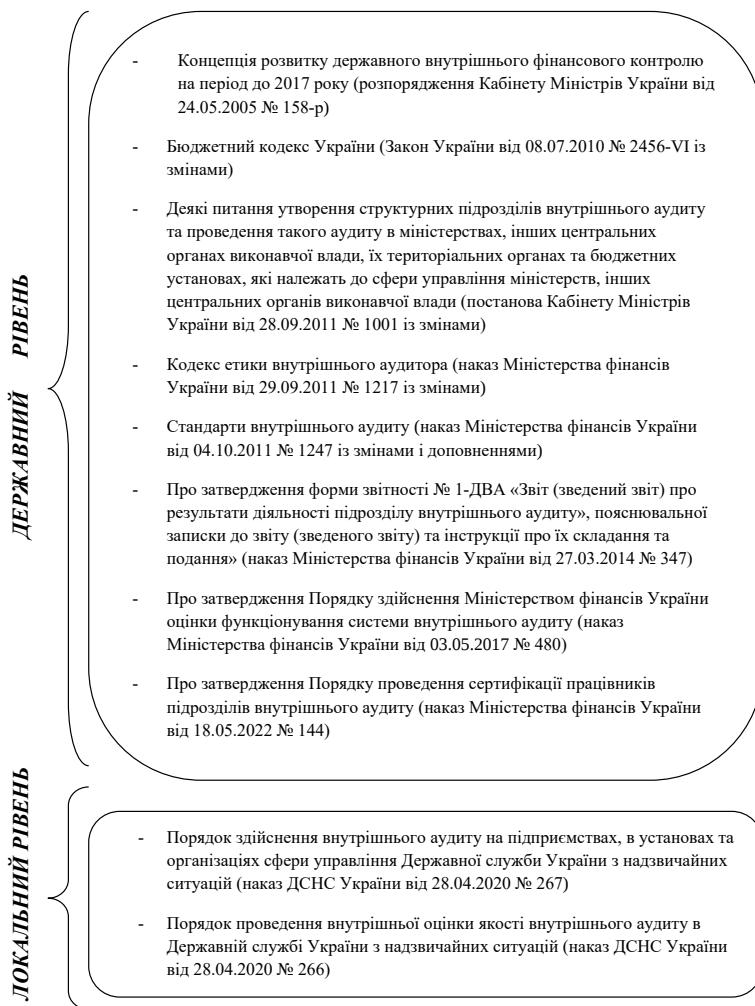


Рис. 1 – Нормативно-правове забезпечення внутрішнього аудиту в публічному управлінні від державного до локального рівнів

Джерело: розробка автора

Важливо розуміти, що поняття внутрішнього аудиту не має суто фінансового змісту і спрямоване на удосконалення системи управління поряд із вирішенням фінансових питань, які полягають у законному, ефективному, цільовому та результативному використанні бюджетних коштів.

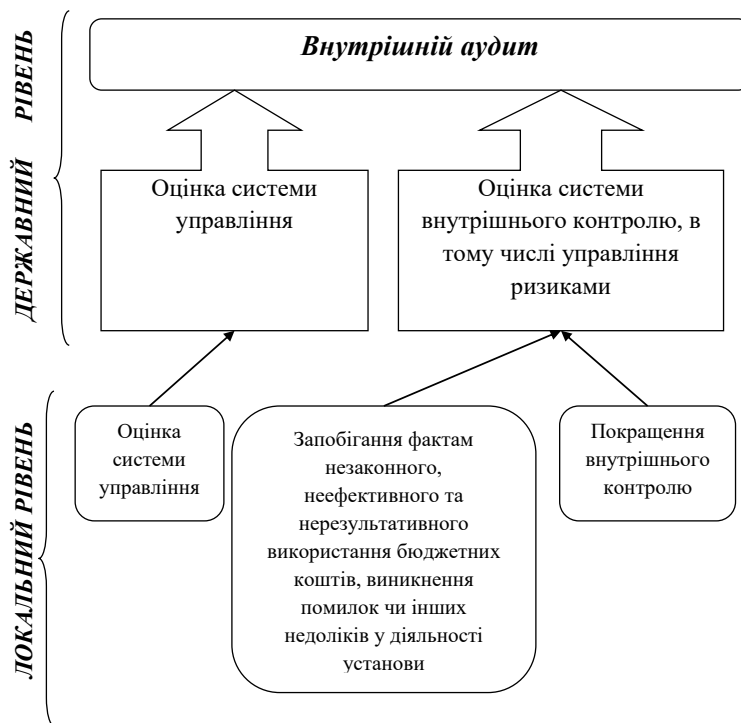


Рис. 2 – Визначення поняття внутрішнього аудиту в нормативно-правових актах державного та локального рівнів, їх взаємозв'язок

Джерело: розробка автора

Це підтверджує гіпотезу, що діяльність із внутрішнього аудиту вже тривалий час як вийшла за межі лише фінансового аспекту і посіла вагоме місце в системі публічного управління. На практиці це реалізується завдяки виявленню внутрішнім аудитом прогалин в управлінні організацією та наданні відповідних рекомендацій з його покращення. А покращення системи управління сприяє вирішенню суто фінансових завдань, які полягають у підвищенні ефективності використання бюджетних коштів тощо.

Висновки та напрями подальших досліджень.

1. Загалом у трактуванні внутрішнього аудиту в системі ДСНС України простежується його відповідність нормативно-правовим актам державного рівня та міжнародній практиці.

2. Поняття внутрішнього аудиту давно вийшло за межі фінансового змісту і спрямоване на удосконалення системи публічного управління, тобто є складовою ефективною системою публічного управління державним органом, бюджетною установою, організацією тощо.

3. З метою удосконалення внутрішніх процесів та системи внутрішнього контролю організацій системи ДСНС України, які є об'єктами аудиту, на підставі аналізу юридичної бази, що регламентує діяльність з внутрішнього аудиту в державному секторі, запропоновано виокремлення двох рівнів нормативно-правового забезпечення внутрішнього аудиту в публічному управлінні: державного та локального. Водночас внутрішні документи з організації та проведення внутрішнього аудиту в системі ДСНС України є юридичним підґрунтям такої діяльності локального рівня.

4. За результатами проведеного дослідження встановлено, що вітчизняне нормативно-правове забезпечення у сфері внутрішнього аудиту в державному секторі формувалося протягом останнього десятиліття на базі міжнародних стандартів Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI) та Міжнародних стандартів професійної практики внутрішнього аудиту, що розроблені в Інституті внутрішніх аудиторів (ІІА).

5. Розбудова вітчизняної юридичної бази із запровадження внутрішнього аудиту як складової системи державного внутрішнього фінансового контролю для вдосконалення діяльності органів державного сектору, підвищення рівня культури державного управління розпочалася з ухвалення 24 травня 2005 р. Кабінетом Міністрів України Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року та супроводжувалася певною хронологією затвердження нових нормативно-правових документів у цій сфері, які описані вище. Цей процес триває до сьогодні.

6. Подальшим кроком у розвитку тематики внутрішнього аудиту в державному секторі є детальне дослідження національних Стандартів внутрішнього аудиту щодо їх повноти та відповідності міжнародній практиці здійснення внутрішнього аудиту в державному секторі з метою надання

пропозицій щодо удосконалення положень нормативно-правових актів України та підвищення ефективності управління організаціями системи ДСНС України.

Список використаних джерел

1. Огійчук М. Ф., Рагуліна І. І., Новіков І. Т., Рагуліна М. М. Внутрішній аудит : навч. посібник. Вид. 5-те, перероб. і допов. Київ : Алерта, 2022. 390 с.
2. Йовенко І. Проведення внутрішнього аудиту на підприємстві : важливі аспекти. *Аудитор України*. № 4(233). 2015. URL : <https://www.pspaudit.com.ua/files/iovenko.pdf> (дата звернення : 21.01.2023).
3. Внутрішній аудит : від теорії до практики : практ. пос. / Експерти Проекту «ЄС для підсилення державних фінансових систем місцевих урядів». 2020. *Decentralization : website*. URL : <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/557/30.03.2020.pdf> (дата звернення : 11.01.2023).
4. Рядінська В. О., Костенко Ю. О., Петренко Г. О. Організаційно-правові аспекти внутрішнього аудиту в державному секторі економіки. *Юридичний науковий електронний журнал*. № 7/2020. URL : http://www.lsej.org.ua/7_2020/76.pdf (дата звернення : 21.01.2023).
5. Зюман С., Яковлева Т. Методичні підходи проведення внутрішнього аудиту в державному секторі. *Збірник наукових праць Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія : військові та технічні науки*. 2021. Т. 86. № 4. URL : https://periodica.nadpsu.edu.ua/index.php/military_tech/article/view/862 (дата звернення : 21.01.2023).
6. Оболенцев В. Ф. Внутрішній аудит як підсистема державної системи. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право*. 2022. № 71. URL : <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/263427> (дата звернення : 21.01.2023).
7. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI. Офіційний веб-портал парламенту України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення : 25.01.2023).
8. Стандарти внутрішнього аудиту : наказ Міністерства фінансів України від 04.10.2011 р. № 1247. Офіційний веб-портал парламенту України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11#Text> (дата звернення : 25.01.2023).

References

1. Ohiichuk, M. F., Rahulina, I. I., Novikov, I. T. & Rahulina, M. M. (2022). *Vnutrishnii audit* [Internal audit]. Vyd. 5-te, pererob. i dopov. Kyiv: Alerta [in Ukrainian].
2. Iovenko, I. (2015) *Provedennia vnutrishnoho audytu na pidpriemstvi: vazhlyvi aspekty* [Conducting an internal audit at the enterprise: important aspects]. *Auditor of Ukraine*, 4(233). Retrieved from <https://www.pspaudit.com.ua/files/iovenko.pdf> [in Ukrainian].
3. *Vnutrishnii audit: vid teorii do praktyky* [Internal audit: from theory to practice]. (2020). [Eksperty Proektu «YeS dlia pidsylennia derzhavnykh finansovykh system mistsevykh uriadiv»]. *Decentralization: websit*. Retrieved from <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/557/30.03.2020.pdf> [in Ukrainian].
4. Riadinska, V. O., Kostenko, Yu. O. & Petrenko, H. O. (2020). *Orhanizatsiino-pravovi aspekty vnutrishnoho audytu v derzhavnomu sektori ekonomiky* [Organizational and legal aspects of internal audit in the state sector of the economy].

- Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*, 7. Retrieved from http://www.lsej.org.ua/7_2020/76.pdf [in Ukrainian].
5. Ziومان, S., Yakovlieva, T. (2021). *Metodychni pidkhody provedennia vnutrishnoho audytu v derzhavnomu sektori* [Methodical approaches to internal audit in the public sector]. *Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoi akademii Derzhavnoi prykordonnoi sluzhby Ukrainy*, Tom 86, 4. Retrieved from https://periodica.nadpsu.edu.ua/index.php/military_tech/article/view/862 [in Ukrainian].
 6. Obolentsev, V. F. (2022). *Vnutrishnii audyt yak pidsystema derzhavnoi systemy* [Internal audit as a subsystem of the state system]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho Natsionalnoho Universytetu*, 71. Retrieved from <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/263427> [in Ukrainian].
 7. Budget Code of Ukraine: Law of Ukraine from August 07 2010, № 2456-VI. *Official web portal of the Parliament of Ukraine*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> [in Ukrainian].
 8. Internal audit standards: order of the Ministry of Finance of Ukraine from October 04 2011, № 1247. *Ofitsiyni veb-portal parlamentu Ukrainy*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1219-11#Text> [in Ukrainian].

INTERNAL AUDIT'S REGULATORY AND LEGAL FRAMEWORK IN PUBLIC ADMINISTRATION BY THE STATE EMERGENCY SERVICE OF UKRAINE'S SYSTEM

Ruzhanskyi Oleksandr

Abstract. In the modern special conditions (conditions of martial law) of the national economy's functioning, which is financially supported at the expense of international organizations and funds, an internal audit of the use of financial resources provided by international donors is relevant. In order to properly conduct such audit, to understand the domestic regulatory and legal framework of internal audit is important. To define the concept of internal audit, analysis of regulatory and legal framework of internal audit in public administration from state to local level for the improvement of internal processes and the internal control's system of the State Emergency Service of Ukraine's organizations, which are the objects of the audit, are the purpose of this article. The author researched the internal audit's concept and graphically displayed the definition of this concept in regulatory and legal framework of the state and local levels, their relationship. The correspondence of the interpretation of internal audit in the system of the State emergency service of Ukraine for state level regulatory acts and international practice is established. The internal audit's concept does not have a purely financial meaning and aimed at improving the public administration system along with solving financial issues, which consist in the legal, effective, intended and efficient use of budget funds, are states in the article. That is, internal audit is a component of an effective public administration's system of a state body, budget institution, organization, etc. The improvement of internal processes and the internal control's system of the State Emergency Service of Ukraine's organizations, which are the objects of the audit, based on the analysis of the legal framework that regulates internal audit activities in the public sector, to distinguish two levels of regulatory and legal framework of internal audit in public administration (state and local) is proposed. At the same time, internal acts for internal audit in the State Emergency Service of Ukraine's system are the legal basis for such activities at the local level. The chronology of the development of the domestic legal base from the introduction of internal audit as a component of the public internal financial control's system to improve the activities of public sector bodies and raise the level of public administration culture has researched by the author. Attention is focused on the formation of domestic regulatory and legal framework in the field of internal audit in the public sector on the basis of international standards of the International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) and International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing of the Institute of Internal auditors (IIA).

Key words: internal audit, public administration, public internal financial control, risk management, budget funds, financial resources, State emergency service of Ukraine.

УДК 352.07:323.2+316.4 (477)

Матвєєва Ольга

ORCID iD 0000-0003-3344-1497

e-mail: olivebox30@gmail.com

Мунько Анна

ORCID iD 0000-0001-6651-9970

e-mail: munkoann@gmail.com

УПРОВАДЖЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ РОЗУМНОГО МІСТА У ПРОЦЕСИ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ УКРАЇНИ ЗАРАДІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1\(13\)-138-162](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1(13)-138-162)

Анотація. Досліджено питання упровадження концепції розумного міста (далі – смартмісто) у процеси повоєнної розбудови та цифрової трансформації України крізь призму цілей сталого розвитку. В цьому контексті смартизацію управління розвитком міст визначено як процес створення продуманого, технологічно удосконаленого та оптимізованого міського середовища, яке орієнтоване на громадян та їх успішну соціально-економічну діяльність в гармонії з довкіллям. Простежено глобальні тренди смартизації міст – від структурного реформування і розбудови інфраструктури до використання великих обсягів нових даних для ухвалення гранично ефективних управлінських рішень та залучення громадян до досягнення спільних цілей сталого розвитку з використанням технологій, зокрема громадських. Окреслено перспективи смартизації м. Дніпра, що передбачає перетворення інфраструктури міста на зручну та корисну віртуалізовану систему публічних послуг для громади, здатної створювати комфортні умови для життя в місті. Для реалізації зазначених перспектив схематизовано основні етапи смартизації міста: реформа цифрової трансформації міста на основі реформи децентралізації; смарттрансформація публічного управління; вбудовування управлінських завдань щодо досягнення Цілей сталого розвитку (далі – Глобальні цілі) в усі місцеві стратегії та політики; забезпечення високого рівня цифрової грамотності та партисипації населення в управлінні справами спільного значення. Сформовано пропозиції щодо підтримки процесів смартизації міста під час війни та окреслено напрями кризового відновлення міської економіки як їх усталення.

Ключові слова: публічне управління, місцеве самоврядування, міський розвиток, міська рада, смартмісто, публічні послуги, цифровізація, місто Дніпро, Україна.

Постановка проблеми. Міста у системі територіального

поділу держав завжди були центрами інновацій та економічного зростання завдяки концентрації ринків та людського капіталу. Саме у містах спостерігаються надзвичайно швидкі темпи росту кількості населення у світовому масштабі. Більше половини світового населення живе у великих і малих містах, а до 2050 р. очікується, що ця кількість може зрости приблизно до 66% або 2,5 млрд осіб. Таким чином, міста є критично важливими двигунами глобального сталого розвитку. Своєю чергою демографічний тиск на міста та прогресивне зростання потреб міського населення змушують переглядати насамперед способи надання публічних послуг в усіх сферах суспільної діяльності, оновлювати наявні механізми їх надання, звертаючись до бізнес-середовища. Аналіз Світового банку у розрізі 750 міст в усьому світі показав, що економічне зростання в 72% міст випереджало відповідні темпи росту національних економік [1]. Концентрація капіталу та ВВП в містах потребує впровадження нових підходів до формування управлінських відносин міської влади зі стейкхолдерами, які виходять за межі простого розширення інфраструктури послуг. Зважаючи на це, міська влада має використовувати двоаспектний підхід до стимулювання економічної конкурентоспроможності території – зміцнення людського, інтелектуального капіталу і покращення бізнес-середовища, адже людський капітал є одним із найважливіших факторів, що визначають конкурентоспроможність міст. Очевидно, що забезпечення сталого розвитку міст є неможливим у разі застосування застарілих, переважно ресурсовитратних інструментів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретична основа смартизації управління розвитком міст насамперед базується на наукових роботах вчених-класиків управлінської діяльності, починаючи із П. Друкера, який у 1954 р. ввів у науковий, а згодом практичний обіг термін «smart». В українській науці публічного управління теорії та методології ухвалення управлінських рішень присвячені численні напрацювання, зокрема Ю. Амосова, В. Бакуменка, Є. Бородіна, В. Загорського, В. Князева, Т. Крушельницької, Ю. Ковбасюка, П. Надолішнього, С. Серьогіна, Ю. Сурміна, В. Трошинського та інших. Питання сталого розвитку території проходять

наскрізними лініями в переважній більшості досліджень галузі публічного управління, а також суміжних галузей. Ґрунтовно визначаються аспекти стратегічного управління, програмування та проєктування місцевого розвитку в роботах О. Бобровської [2], О. Васильєва, Н. Васильєва [3], О. Гладкої, О. Кіреєвої, Т. Маматової [4–6], Є. Мураєва [7], Є. Удода [8], І. Чикаренко, О. Чикаренка [5], Ю. Шарова [9] та інших. Ці науковці також зосереджувалися у своїх дослідженнях на проблемах та перспективах смартизації (від англ. «smart» – «розумний») управління розвитком територіальних громад, виокремлюючи такі аспекти, як управління знаннями, креативна економіка, управління якістю та процесний підхід [8], цифровізація надання публічних послуг, е-урядування, е-демократія [5], портфельний підхід до управління проєктами місцевого розвитку [10], стратегічне планування на основі смартспеціалізації [11], забезпечення інтелектуалізованого місцевого розвитку [4], впровадження кластерних моделей для інноваційного розвитку територій [6], застосування сучасних технологічних рішень для розвитку міст тощо, поєднуючи усі перелічені аспекти в єдину концепцію розумної територіальної громади. Попри наявність системних напрацювань в означеній сфері нові виклики, зокрема повномасштабне вторгнення РФ і воєнний стан, пандемія COVID-19, актуалізували необхідність впровадження сучасних технологічних рішень в державному управлінні та місцевому самоврядуванні з метою подолання негативних наслідків, відновлення та розвитку всіх територій України.

Мета статті встановлення перспектив смартизації управління міським розвитком в умовах війни.

Методи дослідження. Під час наукової розвідки використано такі загальнонаукові методи дослідження, як діалектичний метод пізнання, застосований до вивчення сучасних теоретико-методичних розробок вітчизняних та зарубіжних учених щодо смартизації управління міським розвитком. Із використанням методів статистичного, компаративного аналізу оцінено стан смартрозвитку м. Дніпра та виявлено невикористані можливості щодо удосконалення смартизації управління міським розвитком під час війни.

Виклад основного матеріалу. Якісні трансформаційні перетворення системи місцевого самоврядування в Україні, її інтеграція в міжнародний управлінський простір і необхідність відповідати на постійні виклики зовнішнього середовища та науково-технічного прогресу потребують від органів місцевого самоврядування в управлінській діяльності все частіше спиратися на сучасні моделі суспільно-економічного зростання та концепції розвитку, серед яких: концепція сталого розвитку, концепція Smart city, концепція інноваційних екосистем, теорія полюсів зростання, моделі креативної економіки та економіки знань тощо.

В умовах децентралізації, перманентних криз та повномасштабного вторгнення РФ в Україну вже запуснені концептуально нові підходи до управління розвитком міст, які поступово стають фундаментальними орієнтирами для всіх суб'єктів та учасників управління цим процесом.

Зміст смартрозвитку міст полягає у використанні технологій для покращення результатів у всіх аспектах функціонування міста та удосконалення механізмів надання послуг населенню; збиранні та використанні великих масивів даних для ухвалення рішень органу місцевого самоврядування; забезпеченні відкритості процесів управління та обміну публічними даними; формуванні мережі управлінських відносин між органами влади та стейкхолдерами (бізнес-сектором, некомерційними організаціями, громадськими об'єднаннями тощо) із метою посилення здатності забезпечувати членів територіальної громади якісними та доступними публічними послугами.

Смартмісто – це продумане, технологічно удосконалене та оптимізоване міське середовище, що орієнтоване на громадян та їх успішну соціально-економічну діяльність в гармонії з довкіллям. На відміну від звичайного, «традиційного» міста, воно характеризується відреформованою та функціонально віртуалізованою системою публічних сервісів і можливостей для громадян, зручною фізичною інфраструктурою, а також високою культурою громадської участі у процесах міського розвитку.

З огляду на глобальні історичні етапи становлення

концепції смартміста узагальнено можна виокремити два масштабні етапи або хвилі смартизації міст та окреслити перспективи третього.

1. Базовий етап – хвиля структурного реформування та розбудова інфраструктури. Він передбачає зосередження на інфраструктурі, а також використання великих даних та інформаційних технологій для ефективнішого управління міськими активами, такими як громадський транспорт, системи водовідведення та дороги. Він включає формування так званої об'єднаної інфраструктури, що являє собою фізичні активи, об'єднані в мережу за допомогою технологій, зокрема IoT-пристроїв, які за допомогою сенсорів та інших інформаційних джерел генерують великі потоки даних.

2. Друга хвиля смартрозвитку – вихід реформи смартизації за межі розвитку фізичної інфраструктури, що передбачає використання великих обсягів нових даних для ухвалення гранично ефективних рішень органами місцевого самоврядування, громадськими групами та окремими жителями (наприклад, гендерно чутливі статистичні дані та дані щодо зростаючих потреб і запитів громадян). Цей етап передбачає застосування комбінації цифрових технологій, даних і дизайнерського мислення для стимулювання ініціатив щодо вдосконалення сервісів для громади та зосередження на складових сталого міського розвитку – виважене ресурсокористування, циркулярність міської економіки та виважене поводження зі сміттям, переважне використання чистих джерел енергії тощо (згідно із Глобальними цілями). Міська влада, підприємства, некомерційні організації, приватні особи можуть використовувати зібрані дані для участі в ухваленні більш ефективних рішень у різних сферах – від використання енергії до мобільності.

Третьою хвилею має стати досягнення Глобальних цілей: вирішення глобальних проблем бідності, досягнення миру і добробуту, досягнення гранично можливого рівня подолання нерівностей та розривів – гендерних, етнічно-расових, вікових, релігійних, освітніх, політичних, економічних тощо. Досягнення цієї комплексної мети вбачається можливим за умов проведення ґрунтовних демократичних реформ в усіх

країнах, що мають на меті забезпечення рівного доступу громадян і негромадян країн до медицини, соціального захисту, освіти та участі в суспільно-політичному житті, а також публічних послуг онлайн. Останнє передбачає цілепокладання досягнення високого і середнього рівнів цифрової грамотності населення, доступу до мережі «Інтернет» та використання відповідних технічних приладів.

З огляду на зазначене вище концепція смартміста набуває все більшого поширення в Україні як реакція на результати процесів децентралізації та розширення повноважень і можливостей органів місцевого самоврядування щодо розвитку громад, науково-технологічний прогрес та збільшення кількості ІТ-фахівців у державі, посилення готовності українського суспільства до змін, послаблення спротиву змінам, а також формування компетентностей працівників органів публічної влади щодо управління змінами та інноваціями. Успішні приклади світових лідерів реформи смарттрансформації, таких як Сінгапур, Стокгольм, Копенгаген, довели резонансність застосування так званих смартстандартів, зокрема ISO 37101 «Сталий розвиток у громадах – система управління сталим розвитком – вимоги із рекомендаціями щодо їх використання», що поєднує комплекс завдань із безупинного вдосконалення проміжних результатів досягнення цілей сталого розвитку стратегічного рівня із рівнем ухвалення рішень та організації процесів.

Темп смартизації публічного управління в Україні сьогодні задають обласні центри, що своєю чергою стимулюється на загальнодержавному рівні передусім відповідальними за диджиталізацію CDO («Chief Digital Transformation Officer») на державному рівні (в Міністерстві з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації, у центральних органах влади), обласному (в обласних адміністраціях та інших відомствах) та місцевому (в міських радах та усіх державних установах) [12].

Однак нині є певна розбалансованість стратегічних рішень і управлінських дій в реалізації завдань цифрової трансформації як на рівні держави, так і на місцях. Крім того, потребує чіткого окреслення комплексне бачення смартміст та смартрозвитку

держави у повоєнний період загалом. Водночас не можна не відзначити суттєвий прогрес у реалізації національного проєкту «Держава в смартфоні». За даними ООН, з 2014 по 2020 рр. Україна досягла значного прогресу в е-партисипації (з індексом 0,81 у 2020 році порівняно з 0,43 у 2014 р.) і посіла 46 місце з 196 країн (порівняно із 77 місцем зі 196 у 2014 р.). Війна сповільнила ці процеси, проте з іншого боку, загроза російської окупації у 2022–2023 рр. стала фактором посилення соціальної згуртованості та активізації громади. У 2022 р. Україна посіла 57 місце зі 196 з індексом електронної участі 0,60 [13–15].

Розглядаючи рівень областей, обласних центрів, варто зазначити, що найактивніше втілення концепції смартміста можна було простежити у містах Києві, Львові, Харкові, Вінниці, а також у Дніпрі. Інші міста також тією чи іншою мірою впроваджують розумні рішення, різні їх складові, такі як відкритий бюджет, розвиток Wi-Fi, такі цифрові рішення, як електронний квиток, GPS відстеження громадського транспорту, електронні соціальні та адміністративні послуги, електронні форми комунікації влади та громади тощо.

Зважаючи на внесок міста Дніпра у реалізацію національної ідеї перетворення традиційних міст України на смартміста, слід наголосити на децентралізованій логіці ухвалення рішень. Процес цифрового реформування міста розпочався у 2016 р., відтоді в міській раді активно реалізуються проєкти міського розвитку на основі впровадження окремих елементів смартміста, зокрема: впроваджено безліч муніципальних електронних сервісів у різних сферах, які переважно стосуються отримання публічних послуг та інформації онлайн. Система надання послуг має вигляд «клаптикової» структури, що поєднує різні сервіси від різних надавачів (департаменти міської ради, комунальні підприємства). Проблематичним в такій «клаптиковості» є те, що послуги перебувають на різних сайтах надавачів (тому підлягають перенесенню на сайт міської ради в уніфікованому та структурованому вигляді), через що виникає багаторазове дублювання даних, а також надмірна вартість обслуговування системи.

Загальна ідея цифрової трансформації, а згодом і

докорінної смартизації міста Дніпровської міської громади – перетворити інфраструктуру міста на зручну та корисну віртуалізовану систему публічних послуг для громади, що створює комфортні умови для життя і перебування в ньому. Це вбачається можливим за умови покрокової оптимізації процесів надання міських послуг у різних сферах: від узгодження та стандартизації різномірних послуг із оптимізацією процесів збору, використання, зберігання та обміну даними користувачів до оптимізації фізичної інфраструктури із налагодженням побутових практик у контексті цілей сталого розвитку (поводження зі сміттям, підтримка високого рівня економічної та соціально-політичної активності населення, забезпечення високого рівня захисту населення). Відповідно (схематично) смарттрансформацію міста можна представити поетапним процесом реалізації завдань із розбудови віртуального двійника міста в Інтернеті та оптимізації фізичної інфраструктури, що призводить до покращення господарських практик і становлення розумної господарської, соціальної та екологічної культури мешканців міста (рис. 1).

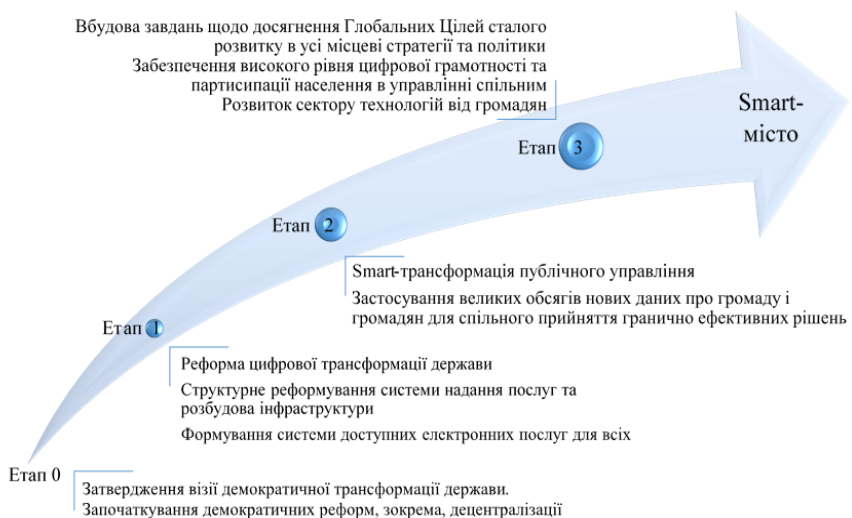


Рис. 1 – Схематична етапізація процесу розвитку смартміста (на прикладі м. Дніпра)

Джерело: складено авторами на основі [16–17]

На початку 2023 р. м. Дніпро знаходилося на перехідній позиції між 1 та 2 етапом, що наведено на рис. 1. Навіть під час війни в місті впроваджуються рішення щодо покращення ситуації в різних сферах життєдіяльності громади, тим самим забезпечуючи його комплексний розвиток. Серед сфер, у яких найбільш активно інтегруються елементи смартизації управління, слід виділити такі:

- соціальна сфера;
- інфраструктура та комунальне господарство;
- освіта;
- безпека;
- охорона здоров'я;
- адміністративні послуги.

Соціальна сфера міського управління піддається процесам смартизації, зокрема через приєднання системи соціального захисту населення міста до загальнодержавних проєктів е-урядування. Управління соціального захисту населення міської ради надає соціальні послуги в електронній формі, серед них – оформлення допомоги у разі народження дитини та допомоги дітям із багатодітної сім'ї за допомогою послуги «е-Малятко»; призначення субсидій; щомісячної компенсаційної виплати щодо відшкодування вартості послуги з догляду за дитиною до 3-х років за програмою «Муніципальна няня»; допомоги на дітей фізичних осіб-підприємців на період карантину.

В умовах воєнного стану перелік послуг, які надаються управліннями соціального захисту, розширився, у тому числі через приєднання до державних ініціатив е-урядування, зокрема в додатку «Дія» поряд із локальними проєктами міської влади, серед яких виокремимо такі:

–гаряча лінія для ВПО як універсальний та такий, що не потребує суттєвих додаткових фінансових витрат ІКТ-інструмент, який дає змогу збирати дані про нагальні потреби та проблеми ВПО, а також надавати інформацію про житло, їжу, медичну допомогу, роботу залізничного вокзалу тощо;

–надання довідки ВПО та виплат, компенсацій, які можна замовити через портал «Дія» або в ЦНАПах міста чи управліннях соціального захисту населення;

–чат-бот для пошуку роботи (телеграм-канал @Zaunyatist_Dnipro), де можна дізнатися про вакансії, залишити заявку на працевлаштування, отримати консультацію від працівників інспекції та перейти на польську платформу No Fluff Jobs для працевлаштування за кордоном;

–мультимедійний коворкінг-центр, який створили в межах проєкту «Соціальна інтеграція внутрішньо переміщених осіб» для проведення навчальних, інформаційних, соціальних заходів, консультацій, лекцій, семінарів.

Зазначені вище інструменти та цифрові рішення стали вимогою воєнного часу та були впроваджені в найкоротші терміни. Вони дали змогу не лише забезпечувати комплексну підтримку населення, яке постраждало від російської агресії, а й збирати великі масиви даних про мешканців, ВПО, їх потреби, гендерну структуру тощо з метою подальшого врахування в програмуванні розвитку міста, яке стало одним із ключових гуманітарних хабів України.

Слід зауважити, що лєвова частка смартініціатив – запровадження в управлінні інфраструктурою міста, зокрема громадському транспорті м. Дніпра. Так, з 2018 р. в місті на основних пасажироутворювальних зупинках встановлені електронні табло, на яких повідомляється, через який час під'їде трамвай чи тролейбус, а з 2022 р. – автобус та маршрутне таксі. За проїзд в електротранспорті можна сплатити, використовуючи QR-код. Також усі трамваї, тролейбуси та переважна більшість автобусів обладнано GPS-трейкерами, за допомогою яких рух кожного з них пасажир може відстежити через мобільні додатки Easy Way, 2Gis, City Bus. На базі комунального підприємства «Дніпровський електротранспорт» створено оперативний диспетчерський центр для управління рухом громадського транспорту. Він обслуговує трамвайні, тролейбусні й автобусні маршрути. Зауважимо, що в перші місяці повномасштабного вторгнення рф в Україну виникли об'єктивні труднощі із

роботою смартінструментів управління громадським транспортом, а саме – таких, що відстежують та оприлюднюють геолокацію транспортних одиниць для населення на відкритих вебресурсах. Це пов'язано насамперед із безпекою даних щодо місця розташування об'єктів з метою недопущення цільових ракетних ударів з боку рф. На сьогодні систему управління громадським транспортом на основі геолокації знову повноцінно запущено, однак внесені корективи, зокрема щодо захисту геолокаційних даних на стратегічно важливих ділянках руху громадського транспорту. Активно впроваджується сервіс електронної інвентаризації доріг Navizor, який дає змогу оцінювати їх стан і стежити за якістю виконання робіт підрядниками.

Смартизація управління інфраструктурою міста пов'язана зі сферою комунального господарства. Поряд із вказаними вище ініціативами щодо смартизації роботи громадського транспорту у м. Дніпрі реалізуються екологічні проекти. У місті на підготовчому етапі впровадження перебуває електронний екомоніторинг (eco.dp.gov.ua), що дасть змогу жителям міста отримувати інформацію про екологічну безпеку конкретного району на інтерактивній карті. Також встановлюються так звані розумні сміттєві баки. Зазначимо, що електронний екомоніторинг в умовах війни з рф та систематичних обстрілів Запорізької АЕС набуває високої актуальності, адже надасть можливість постійно отримувати оперативну інформацію щодо рівня радіації в повітрі та вчасно вживати заходів щодо убезпечення мешканців та гостей міста.

Серед масштабних програм щодо впровадження електронних технологій в м. Дніпрі варто виділи такі:

– «Безпечне місто» – смартизація сфери безпеки в місті;

– «Безпечна школа» – смартизація перетину сфер освіти та безпеки.

Програма «Безпечне місто» була затверджена рішенням міської ради від 30.03.2016 № 14/5. З того часу у м. Дніпрі було розпочато створення Системи відеоспостереження, у межах якого реалізовано три етапи створення системи [18]. Створений дніпровськими ІТ-волонтерами додаток «Моя поліція» для екстреного виклику поліції вже впроваджено в Києві і Дніпрі.

Функція «Активний свідок» дає змогу громадянам доправляти в поліцію зафіксовані факти правопорушень. У роботі перебувають проекти Smart Police, shtrafy.ua.

«Безпечна школа» – це багатосторонній проєкт смартуправління розвитком міста, який передбачає автоматизацію основних шкільних процесів – створення електронної бази домашніх завдань та розкладів, запровадження електронних щоденників, табелів тощо; впровадження електронних учнівських квитків, які надають право безкоштовного проїзду в електротранспорті та 25% знижки в автобусах та маршрутках. Також передбачається встановлення комплексів турнікетів, камер відеоспостереження та охоронної сигналізації. Завдяки такій системі, батьки зможуть оперативно стежити за відвідуванням дитиною навчального закладу в зручний спосіб через один із месенджерів (messenger, telegram, viber). Завдяки системі проводяться також електронні опитування серед батьків. Ці дані допоможуть впливати на навчання та освітній простір міста загалом [19]. Тобто програму «Безпечна школа» можна визначити як один із взірцевих міжгалузевих проєктів смартизації управління міським розвитком, адже заходи в її межах одночасно впливають на сфери освіти, безпеки та якості життя в місті загалом.

В умовах воєнного стану означені програми набувають актуальності та залишаються такими після його скасування, оскільки в післявоєнний період небезпеки для життя населення знижуються, але не зникають.

Також у м. Дніпрі відкрито перший в Україні ситуаційний центр комунікації між підрозділами екстрених служб. Завдяки камерам відеоспостереження оператори в центрі отримують інформацію про життя міста в режимі реального часу і передають її комунальним службам. Ситуаційний центр Дніпровської міської ради є інтерактивною системою, яка об'єднує датчики на об'єктах комунального господарства, GPS-системи на громадському транспорті, комунальній техніці, медичному спецтранспорті. Нині до центру надходить інформація з пультів керування чотирьох комунальних підприємств: «Дорсервіс», «Безпечна та інноваційна освіта»,

«Муніципальна варта», «Міський електротранспорт», а також камер зовнішнього відеоспостереження, яких у місті встановлено вже понад 700. Усе це дає змогу робити місто не тільки більш безпечним, а й ефективно керувати комунальним господарством. А це є однією з головних ознак розумного міста – міста, що є єдиною системою та керується з єдиного центру [20].

Базовим електронним сервісом комунікації з громадськістю, створеним у Дніпровській міській раді, сьогодні можна визначити «Кабінет мешканця міста Дніпра» [21], об'єднаний з порталом державних послуг «IGov» [22]. Геоінформаційний портал «Міський Контакт-Центр» створений за ініціативою міського голови з метою налагодження конструктивного діалогу між мешканцями та органами виконавчої влади міста. Портал надає жителям можливість: отримувати інформацію про діяльність органів влади; контролювати своєчасність та якість робіт, що виконуються за аварійними ситуаціями; повідомляти про виявлені аварійні ситуації; оцінювати роботу комунальних служб; підтверджувати чи спростовувати виконання робіт за аварійними ситуаціями [23]. Звернення в Системі приймають: оператори Єдиної гарячої лінії для звернень громадян Дніпровської міської ради; відповідальні особи комунальних підприємств.

Започатковані до повномасштабного вторгнення рф в Україну міські смартпроекти в умовах воєнного стану посилюють свою об'єктивну необхідність, оскільки стосуються й сфери безпеки населення. З огляду на це вони потребують подальшого впровадження та удосконалення. Через їх високу актуальність додатковим напрямом смартизації управління міським розвитком на основі цифрових технологій та великих даних є забезпечення кібербезпеки, особливо від несанкціонованих втручань терористичної держави рф, яка веде повномасштабну війну в Україні.

Попри здобутки Дніпровської міської ради щодо смартизації управління міським розвитком, нові виклики та умови потребують системної роботи щодо впровадження новітніх технологій та інструментів.

Головною метою кризового відновлення є насамперед досягнення економічної стабільності соціо-, еколого-, економічного зростання, адже без відновленої національної та місцевої економіки неможливий подальший розвиток інших сфер життєдіяльності міста. У цьому контексті міській раді варто звернути увагу на основні напрями економіки майбутнього, які виокремили експерти Організації Об'єднаних Націй, ураховуючи наслідки кризи, що була спричинена пандемією. Серед них такі: ексабайтова економіка; економіка добробуту; вуглецево нейтральна економіка; економіка замкненого циклу; економіка біозростання; економіка вражень [24].

Очевидно, що для міст України формування розумної економіки обтяжується новими викликами, пов'язаними із війною з РФ, однак слідування трендам економіки майбутнього, зокрема визначених експертами ООН, є шансом на відновлення національної та місцевої економік на принципово нових підходах та її глобальної інтеграції і підвищення конкурентоспроможності на міжнародних ринках.

Не можна ігнорувати і того факту, що на сучасному етапі для міст України характерні такі ключові проблеми:

1) соціального характеру:

– скорочення чисельності населення через військові дії та масову міграцію, раптова і суттєва територіально-диференційована зміна чисельності і статеві-вікового складу населення;

– обмежена спроможність міської влади, повна або часткова втрата управління на територіях, де ведуться бойові дії;

– недостатня кількість і невідповідність технічним нормам захисних споруд цивільного захисту та укриттів;

– нездатність наявної системи теплозабезпечення та водопостачання гарантувати мешканцям безперервне, безпечне, доступне і якісне опалення, водопостачання і водовідведення;

2) економічного характеру:

– погіршення доступу до ринків, до інфраструктури публічних послуг;

- різке і суттєве скорочення місцевої, регіональної економіки;

- потреба у забезпеченні комплексності відновлення об'єктів інфраструктури та житлового фонду внаслідок руйнувань;

- відсутність управління життєвим циклом будівель, технічна неготовність системи оцінки відповідності у сфері будівництва вимогам ЄС;

- велика кількість зруйнованого та пошкодженого житла внаслідок війни РФ проти України;

- низька ефективність утримання та обслуговування багатоквартирних будинків;

3) екологічного характеру:

- висока енергетична та кліматична вразливість міст через нераціональне використання палива й енергії, висока енергоємність сектору житлових і громадських будівель;

- відсутність системи поводження з відходами руйнування, будівництва і знесення;

- неефективність системи поводження з побутовими відходами не дає змоги реалізувати економічний потенціал вторинного використання ресурсів [25].

З огляду на поточну невирішеність означених проблем перспективне відновлення міст на основі застосування смартпідходів потребує консолідації спільних зусиль територіальних громад у межах всієї країни та органів місцевого самоврядування, інтегрованих програм кризового відновлення міст, смартизації процесів управління міським розвитком. В узагальненому вигляді кризове відновлення економіки міст України, що складатиме основу їх подальшої розбудови на основі смартстандартів, передбачає:

- підтримку сучасних високотехнологічних та експортоорієнтованих галузей з високим ступенем доданої вартості, які, слід зауважити, часто не потребують великих капіталовкладень та тривалого періоду реалізації;

- створення сприятливого середовища для реалізації інноваційних стартапів, розвитку малого і середнього бізнесу;

- розвиток ІТ-сектору, зокрема на рівні міст;

–відбудову інфраструктурних об’єктів на засадах, здатних забезпечити нову якість життя (високотехнологічного, екологічного, соціально орієнтованого) та житлових приміщень в єдиній екосистемі, функціонування та життєдіяльність якої відбувається на основі смарттехнологій та сталого розвитку [26];

–підтримку проєктів з утилізації та повторного використання будівельного сміття, що пов’язано з великою кількістю зруйнованих через терористичні атаки рф житлових та промислових об’єктів;

–відбудову житлової та громадської інфраструктури з урахуванням сучасних екологічних вимог до матеріалів, планування простору, технологічного оснащення, облаштування підземних укриттів;

–посилену увагу безпековим питанням, у тому числі й кібербезпеці як пріоритетному напрямку смартизації управління розвитком міста.

Серед основних пріоритетів міського розвитку в кризовий та посткризовий період, зокрема у контексті концепції Smart City, вважаємо за доцільне, виокремити такі:

–людиноцентричність – відновлення та розвиток міста необхідно орієнтувати насамперед на забезпечення якості життя, соціальної справедливості, доступу до гідної праці для мешканців міста тощо;

–визначення пріоритетних цілей розвитку міста на основі стратегічного планування, орієнтованого на результат, базуючись на міжнародних принципах планування «S.M.A.R.T.», даних глобальних рейтингів, індексів, інших аналітичних матеріалах, що вказують на можливості для покращення;

–нові стратегії для нового середовища – війна, пандемія COVID-19 – поставили перед українськими містами нові завдання, зокрема необхідність соціального дистанціювання, посилення безпекових заходів, обмежені можливості форматів офлайн тощо, а отже містам важливо переглянути свої стратегії, щоб адаптуватися до нових сценаріїв економічної, соціальної, політичної невизначеності;

–резильєнтність (здатність впоратися зі складними подіями та відновлюватися після кризи) як нова міська парадигма – у новому контексті стійкість міст має включати їх здатність долати травматичні обставини, що досягається через поєднання надійної інфраструктури з гнучким та ефективним управлінням [18];

–посилення управлінських та фінансових зв’язків органів місцевого самоврядування зі стейкхолдерами – побудова ефективних розумних міст можлива лише за умови співпраці та громадської участі в процесах ухвалення рішень місцевого значення;

–співпраця всіх соціальних суб’єктів – державного сектору, приватних компаній, громадських організацій та наукових інституцій – у досягненні спільної мети;

–міжмуніципальна співпраця та глибока інтеграція – впровадження більш ефективних систем зв’язків між сільськими та міськими територіями в об’єднаних територіальних громадах через застосування інструментів смартизації управління розвитком громад, що включає точну діагностику, чітке бачення та багатовимірне управління загрозами та можливостями.

Реалізація наведених вище напрямів відновлення українських міст та смартизації управління їх розвитком також потребує ефективних інструментів фінансового забезпечення не тільки в розумінні достатнього обсягу фінансового ресурсу, а й у світлі якісних механізмів фінансування, на які міська влада матиме безпосередній вплив.

Результати досліджень передумов та проблем, що перешкоджають реалізації смартпроектів розвитку міст, засвідчили недостатність фінансування та відсутність комплексного підходу до організації процесу впровадження смартпроектів. У цьому контексті визначимо як один зі шляхів удосконалення механізмів смартизації управління міським розвитком цільові фонди органів місцевого самоврядування. Згідно зі статтею 69-1 Бюджетного кодексу України до надходжень спеціального фонду місцевих бюджетів включаються надходження до цільових фондів, утворених

Верховною Радою Автономної Республіки Крим та місцевими радами [27]. Тобто органи місцевого самоврядування, у тому числі й міські ради, мають право створювати цільові фонди для розв'язання будь-яких соціальних і економічних проблем на підвідомчій території. Такі фонди є частиною спеціального фонду місцевих бюджетів (код бюджетної класифікації 50000000 «Цільові фонди» [28]).

Перевагами такого фондування є:

- диверсифікація ризиків під час ухвалення рішень щодо механізмів реалізації проєктів місцевого розвитку [29–30];
- політична стабільність території;
- швидкість реагування на виклики та проблеми під час відпрацювання механізмів функціонування фонду;
- можливість забезпечення підтримки ідеї місцевого розвитку громадянським суспільством;
- наявність певного досвіду в окремих областях щодо реалізації проєктів економічного розвитку та швидке напруження нового досвіду

Висновки та напрями подальших досліджень.

Смартуправління розвитком міст в умовах глобалізації, науково-технологічного прогресу, а також масштабної кризи, зумовленої війною, потребує граничної оптимізації публічного управління та підходів до організації діяльності органів місцевого самоврядування щодо реалізації інноваційних проєктів розвитку територій, адже головною метою тут є забезпечення мешканців громад якісними та доступними публічними послугами, постійне покращення якості життя. Відповідно актуальності набуває смартизація управління розвитком міст – створення продуманого, технологічно удосконаленого та оптимізованого міського середовища, що орієнтоване на громадян та їх успішну соціально-економічну діяльність в гармонії з довкіллям. Вона потребує впровадження нових форм, методів і моделей якісного управління усіма ланками розвитку міста як цілісної системи.

Із урахуванням глобальних історичних етапів становлення смартміст окреслено три хвилі смартизації, які проходять міста на шляху їх цифрової трансформації: структурне реформування та розбудова інфраструктури; використання

великих обсягів нових даних для ухвалення гранично ефективних управлінських рішень на основі застосування комбінацій цифрових технологій; досягнення Глобальних цілей через проведення ґрунтовних демократичних реформ та широкого застосування технологій.

Окреслено перспективне бачення цифрової трансформації та смартизації м. Дніпра – перетворити інфраструктуру міста на зручну та корисну віртуалізовану систему публічних послуг для громади, що створює комфортні умови для життя і перебування в місті. Для його реалізації схематизовано процес такої трансформації, що має відбутися в три етапи, які відповідають глобальним хвилям смартизації міст:

1) реформа цифрової трансформації держави і міст на основі реформи децентралізації (структурне реформування системи надання публічних послуг і розбудова фізичної та віртуальної інфраструктури можливостей; формування відкритої і доступної системи е-послуг);

2) смарттрансформація публічного управління (з посиленням ролі людини і технологій в процесі ухвалення рішень; застосування великих обсягів нових даних про громаду і громадян для спільного ухвалення гранично ефективних рішень);

3) вбудовування управлінських завдань щодо досягнення Глобальних цілей в усі місцеві стратегії та політики; забезпечення високого рівня цифрової грамотності та партисипації населення в управлінні справами спільного значення.

Стратегія розвитку смартміста є центральним компонентом розбудови концепції розумних міст. Із урахуванням необхідності повоєнного відновлення українських громад вона має задавати напрями кризового відновлення міської економіки, зокрема такі: підтримка галузі громадських технологій; створення сприятливого та відкритого бізнес-середовища, підтримка сучасних високотехнологічних та експортоорієнтованих галузей з високим ступенем доданої вартості; створення сприятливого середовища для реалізації інноваційних стартапів, розвитку малого і середнього бізнесу; розвиток ІТ-сектору, зокрема на місцевому рівні; підтримка

проектів з утилізації та повторного використання будівельного сміття; відбудова житлової та громадської інфраструктури з урахуванням сучасних екологічних вимог до матеріалів, планування простору, технологічного оснащення, облаштування підземних укриттів; посилення уваги до безпекових питань, у тому числі й кібербезпеки.

Серед основних пріоритетів смартизованого міського розвитку в кризовий та посткризовий періоди виділено, зокрема, такі: людиноцентричність; визначення пріоритетних цілей розвитку міста на основі стратегічного планування, орієнтованого на результат, базуючись на міжнародних принципах планування «S.M.A.R.T», даних глобальних рейтингів, індексів, інших аналітичних матеріалах, що вказують на перспективні можливості для покращення ситуації; нові стратегії для створення нового середовища, щоб адаптуватися до нових сценаріїв економічної, соціальної, політичної невизначеності; резильєнтність; посилення управлінських та фінансових зв'язків органів місцевого самоврядування зі стейкхолдерами; міжмуніципальна співпраця та глибока міжнародна інтеграція.

Список використаних джерел

1. World Bank Open Data. The World Bank : website. URL : <https://data.worldbank.org> (дата звернення : 15.01.2023).
2. Бобровська О., Каховська О. та ін. Сталий розвиток територій : проблеми та шляхи вирішення. *Аналітична записка. Аспекти публічного управління*. 2014. № 9–10. С. 87–92.
3. Васильєва О. І., Васильєва Н. В. Концептуальні засади впровадження SMART-технологій сталого розвитку територіальних громад. *Інвестиції : практика та досвід*. 2018. № 7. С. 86–89.
4. Маматова Т., Андрієнко А. Концепція «розумної територіальної громади» в контексті забезпечення інтелектуалізованого місцевого розвитку. Децентралізація влади в Україні : оцінювання результатів формування та розвитку самодостатніх громад. Київ : Грані, 2019. С. 73–84.
5. Маматова Т., Чикаренко О., Чикаренко І. Цифровізація публічних послуг : досвід Дніпропетровщини. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8. Спецвип. № 1. С. 98–102.
6. Маматова Т. В., Чикаренко О. О. Управління інноваційним розвитком територій на основі кластерної моделі. *Modern Transformation in Economics and Management* : III International Scientific Conference. Riga : Baltija Publishing, 2019. С. 33–37.

7. Мураєв Є. В. Український досвід впровадження концепції смарт-міст : основні досягнення та проблеми. *Вісник Хмельницького національного університету*. 2020. № 2. С. 91–95.
8. Mamatova T., Udod Y. Process modeling of the local development projects' regional support system. *Матеріали Міжнародної наукової конференції*, 16–17 лип. 2021. Рига, Латвія. С. 87–91. doi.org/10.30525/978-9934-26-121-3-22.
9. Шаров Ю. П., Чикаренко І. А., Маматова Т. В. Проектний менеджмент в публічному управлінні : підручник. Київ : НАДУ, 2017. 344 с.
10. Чикаренко І. Інтегрована модель системи управління інноваційним розвитком територіальних громад. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 9(23). С. 81–90.
11. Чикаренко І. А., Чикаренко О. О. Досвід стратегічного управління розвитком об'єднаних територіальних громад. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 10. С. 54–61.
12. Нові призначення CDTO в міністерствах 2020. *Офіційний сайт Міністерства цифрової трансформації України*. URL : <https://thedigital.gov.ua/news/novi-priznachennya-cdto-v-ministerstvakh> (дата звернення : 15.01.2023).
13. Ukraine – 2014. *UN E-government knowledgebase* : websait. URL : <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/180-Ukraine/> dataYear/2014 (дата звернення : 15.01.2023).
14. Ukraine – 2020. *UN E-government knowledgebase* : websait. URL : <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/180-Ukraine/dataYear/2020> (дата звернення : 15.01.2023).
15. Ukraine – 2022. *UN E-government knowledgebase* : websait. URL : <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/180-Ukraine/dataYear/2022> (дата звернення : 15.01.2023).
16. Matveieva O., Navumau V., Gustafsson M. Adoption of Public e-services versus Civic Tech Services : On the Issue of Trust and Citizen Participation in Ukraine and Belarus. *EGOV 2022* : *Electronic Government*. 2022. P. 15–3. URL : https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-15086-9_2 (дата звернення : 15.01.2023).
17. Matveieva, O., Navumau, V. Empowering Ukrainian civil society in the context of the war : background, approaches, digital technologies. 2023. *Public Administration and National Security*. 1. doi.org/10.25313/2617-572X-2023-1-8526.
18. Унінець І. М. Перспективи післявоєнного відновлення в Україні на засадах розумної економіки. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія : економіка та управління*. 2022. № 4. URL : https://reicst.com.ua/pmt/issue/view/issue_3_2022 (дата звернення : 15.01.2023).
19. Система «Безпечна школа» – переваги електронного сервісу для дітей, батьків та вчителів. *Офіційний вебсайт Дніпровської міської ради*. URL : <https://dniprorada.gov.ua/uk/articles/item/39837/sistema-bezpechna-shkola-perevagi-elektronного-servisu-dlya-ditej-batkiv-ta-vchiteliv> (дата звернення : 15.01.2023).
20. Електронна система оперативного реагування на проблеми в м. Дніпро. *E-DEM* : вебсайт. URL : <https://e-dem.in.ua/dnipropetrovsk/Petition> (дата звернення : 15.01.2023).
21. Кабінет мешканця Дніпра. *Офіційний вебсайт Дніпровської міської ради*. URL : <https://km.dniprorada.gov.ua/journal> (дата звернення : 15.01.2023).
22. IGov – портал державних послуг. URL : <https://igov.gov.ua> (дата звернення : 15.01.2023).
23. Контакт-центр м. Дніпра. URL : <https://hotline.dniprorada.gov.ua> (дата звернення : 15.01.2023).

24. Future possibilities report 2020. UNDP. 2020. 70 p. URL : https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/20200720_un75_uae_futurepossibilitiesreport.pdf (дата звернення : 15.01.2023).
25. Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Будівництво, містобудування, модернізація міст та регіонів України». 2022. 350 с. URL : <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/construction-urban-planning-modernization-of-cities-and-regions.pdf> (дата звернення : 15.01.2023).
26. Участь громадськості у забезпеченні сталого розвитку територіальної громади : наук.-метод. розробка / Серант А. Й., Шевчук П. І., Карпук В. І. та ін. / за заг. ред. П. І. Шевчука, А. Й. Серанта. Київ : НАДУ, 2009. 72 с.
27. Бюджетний Кодекс України від 8.07.2010 р. № 2456-VI. Офіційний веб-портал парламенту України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення : 15.01.2023).
28. Про бюджетну класифікацію : наказ Міністерства фінансів України від 14.01.2011 р. № 11. Zakononline : вебсайт. URL : https://zakononline.com.ua/documents/show/128643_673400 (дата звернення : 15.01.2023).
29. Трещов М. М. Фонди регіонального розвитку : європейський досвід та необхідність його впровадження в Україні. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 39. С. 420–426.
30. Мунько А.Ю. Регіональні фонди розвитку як складова системи управління місцевими фінансами. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 1(28). С. 150–156.

References

1. World Bank Open Data. *The World Bank*: website. Retrieved from <https://data.worldbank.org> [in English].
2. Bobrovska, O., Kakhovska O. (2014). Stalyi rozvytok terytorii: problemy ta shliakhy vyryshennia [Sustainable development of territories: problems and solutions]. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, 9–10, 87–92. [in Ukrainian].
3. Vasylieva, O. I., Vasylieva, N. V. (2018). Kontseptualni zasady vprovadzhennia SMART-tekhnologii staloho rozvytku terytorialnykh hromad [Conceptual principles of implementation of SMART technologies for sustainable development of territorial communities]. *Investytzii: praktyka ta dosvid*, 7, 86–89. [in Ukrainian].
4. Mamatova, T., Andriienko, A. (2019). Kontseptsiiia «rozumnoi terytorialnoi hromady» v konteksti zabezpechennia intelektualizovanoho mistsevoho rozvytku [The concept of «smart territorial community» in the context of ensuring intellectualized local development] *Detsentralizatsiia vlady v Ukraini: otsiniuvannia rezultativ formuvannia ta rozvytku samodostatnykh hromad*. Kyiv: Hrani, 73–84. [in Ukrainian].
5. Mamatova, T., Chykarenko, O., Chykarenko, I. (2020). Tsyfrovizatsiia publichnykh posluh: dosvid Dnipropetrovshchyny [Digitization of public services: experience of Dnipropetrovsk region]. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, 1, 98–102. [in Ukrainian].
6. Mamatova, T. V., Chykarenko, O. O. (2019). Upravlinnia innovatsiinym rozvytkom terytorii na osnovi klasternoi modeli [Management of innovative development of territories based on the cluster model]. *Modern Transformation in Economics and Management: III International Scientific Conference*. Riga: Baltija Publishing, 33–37. [in Ukrainian].
7. Muraiev, Ye. V. (2020). Ukrainskyi dosvid vprovadzhennia kontseptsii smart-mist: osnovni dosiahnennia ta problem [Ukrainian experience of implementing the concept of smart cities: main achievements and problems]. *Visnyk Khmelnytskoho natsionalnoho universytetu*, 2, 91–95. [in Ukrainian].

8. Mamatova, T., Udod, Y. (2021). Process modeling of the local development projectsregional support system. *Materialu Mizhnarodnoi naukovo konferentsii* [Materials of the International Scientific Conference]. Ryha, Latvia. doi.org/10.30525/978-9934-26-121-3-22 [in English].
9. Sharov, Yu. P., Chykarenko, I. A., Mamatova, T.V. (2017). *Proektnyi menedzhment v publichnomu upravlinni* [Project management in public administration]. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
10. Chykarenko, I. (2015). Intehrovana model systemy upravlinnia innovatsiinym rozvytkom terytorialnykh hromad [The integrated model of the management system for the innovative development of territorial communities]. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, 9 (23), 81–90. [in Ukrainian].
11. Chykarenko, I. A., Chykarenko, O. O. (2018). Dosvid stratehichnoho upravlinnia rozvytkom obiednanykh terytorialnykh hromad [Experience of strategic management of the development of united territorial communities]. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, 10, 54–61. [in Ukrainian].
12. Novi pryznachennia CDTO v ministerstvakh [New appointments of CDTOs in ministries]. *Ofitsiinyi sait Ministerstva tsyfrovoi transformatsii Ukrainy*. Retrieved from <https://thedigital.gov.ua/news/novi-pryznachennya-cdto-v-ministerstvakh> [in Ukrainian].
13. Ukraine – 2014. *UN E-government knowledgebase*: websait. Retrieved from <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/180-Ukraine/dataYear/2014> [in English].
14. Ukraine – 2020. *UN E-government knowledgebase*: websait. Retrieved from <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/180-Ukraine/dataYear/2020> [in English].
15. Ukraine – 2022. *UN E-government knowledgebase*: websait. Retrieved from <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/180-Ukraine/dataYear/2022> [in English].
16. Matveieva, O., Navumau, V., Gustafsson, M. (2022). Adoption of Public e-services versus Civic Tech Services: On the Issue of Trust and Citizen Participation in Ukraine and Belarus. *EGOV 2022: Electronic Government*, 15–3. Retrieved from https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-15086-9_2 [in English].
17. Matveieva, O., Navumau, V. (2023). Empowering Ukrainian civil society in the context of the war: background, approaches, digital technologies. *Public Administration and National Security*, 1. doi.org/10.25313/2617-572X-2023-1-8526 [in Ukrainian].
18. Uninets, I. M. (2022). Perspektyvy pisliavoiennoho vidnovlennia v Ukraini na zasadakh rozumnoi ekonomiky [Prospects of post-war recovery in Ukraine on the basis of a smart economy]. *Problemy suchasnykh transformatsii*, 4. Retrieved from https://reicst.com.ua/pmt/issue/view/issue_3_2022 [in Ukrainian].
19. Systema «Bezpechna shkola» - perevahy elektronnoho servisu dlia ditei, batkiv ta vchyteliv [«Safe school» system - advantages of electronic service for children, parents and teachers]. *The official website of the Dnipro City Council*. Retrieved from <https://dniprorada.gov.ua/uk/articles/item/39837/sistema-bezpechna-shkola-perevagi-elektronnoho-servisu-dlya-ditei-batkiv-ta-vchyteliv> [in Ukrainian].
20. Elektronna systema operatyvnoho reahuvannia na problemy v m. Dnipro [Electronic system of prompt response to problems in the city of Dnipro]. *E-DEM*: website Retrieved from <https://e-dem.in.ua/dnipropetrovsk/Petition> [in Ukrainian].
21. Kabinet meshkantsia Dnipra. *Ofitsiinyi vebseit Dniprovskoi miskoi rady* [Office of the resident of Dnipro]. Retrieved from

- <https://km.dniproprada.gov.ua/journal> [in Ukrainian].
22. IGov – portal derzhavnykh posluh [IGov – portal of public services]. Retrieved from <https://igov.gov.ua> [in Ukrainian].
 23. Kontakt-tsentr m. Dnipra [Contact center of Dnipro]. Retrieved from <https://hotline.dniproprada.gov.ua> [in Ukrainian].
 24. Future possibilities report 2020. UNDP. Retrieved from https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/20200720_un75_uae_futurepossibilitiesreport.pdf [in English].
 25. *Proekt Planu vidnovlennia Ukrainy*. Materialy robochoi hrupy «Budivnytstvo, mistobuduvannia, modernizatsiia mist ta rehioniv Ukrainy» [Project of the Recovery Plan of Ukraine (2022). Materials of the working group «Construction, urban planning, modernization of cities and regions of Ukraine». Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/construction-urban-planning-modernization-of-cities-and-regions.pdf> [in Ukrainian].
 26. Serant, A. Y., Shevchuk, P. I., Karpuk, V. I. ta in. (2009). *Uchast hromadskosti u zabezpechenni staloho rozvytku terytorialnoi hromady* [Participation of the public in ensuring the sustainable development of the territorial community]. Serant A. Y., Shevchuk P. I. (Ed). Kyiv: NADU [in Ukrainian]
 27. Budget Code of Ukraine from July 8 2010, № 2456-VI. *Official web portal of the Parliament of Ukraine*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> [in Ukrainian].
 28. Order of the Ministry of Finance of Ukraine On budget classification from January 14 2011, № 11. *ZAKONONLINE: vebсайт*. Retrieved from https://zakononline.com.ua/documents/show/128643_673400 [in Ukrainian].
 29. Treshchov, M. M. (2014). Fondy rehionalnoho rozvytku: yevropeiskyi dosvid ta neobkhdnist yoho vprovadzhennia v Ukraini [Regional development funds: European experience and the need for its implementation in Ukraine]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*, 39, 420–426. [in Ukrainian].
 30. Munko, A. Iu. (2016). Rehionalni fondy rozvytku yak skladova systemy upravlinnia mistsevyimi finansamy [Regional development funds as a component of the local finance management system]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, 1 (28), 150–156. [in Ukrainian].

IMPLEMENTATION OF THE SMART CITY CONCEPT IN THE PROCESS OF DIGITAL TRANSFORMATION AND SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF UKRAINE

Matveieva Olga, Munko Anna

Abstract. The paper studies the smart-city concept and its introduction into the processes of post-war revitalization and digital transformation of Ukraine through the prism of the Sustainable Development Goals. Within this context, the cities' «smartisation» is defined as the process of creating a thoughtful, technologically improved and optimized urban environment which is oriented on citizens and their successful socio-economic activity in harmony with the environment. The global trends in cities' smartisation have been followed: from structural reform and infrastructural development to the use of big data to make as effective managerial decisions as possible and involve citizens in achieving common sustainable development goals using technologies, including civic tech. The paper outlines the prospects for the smartisation of Dnipro city. They embrace the transformation of the infrastructure into a convenient and useful virtualised system of public services for the community, which is capable to propose comfortable conditions for life and work. To reach them, local government bodies should organise their work in three stages of «smartisation of the city»: the reform of the digital transformation of the city which is based on the decentralisation reform; smart-transformation of public management; embedding managerial tasks into all local strategies and policies to achieve the Global Sustainable Development Goals; ensuring a high level of digital literacy and citizens' participation in the public management for common good. Authors propose the ways for supporting the processes of the city's smartisation in terms of war, as well as indicate directions for the crisis recovery of the local economy.

Keywords: public management, local government, urban development, city council, smart- city, public services, digitalisation, city of Dnipro, Ukraine.

УДК 351.86:355.58

Тесленко Олександр

ORCID iD 0000-0002-1003-8876

e-mail: renderlex@gmail.com

**ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ЦИВІЛЬНИМ ЗАХИСТОМ
ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛІНГУ ЗАГРОЗ
ТА ВИНИКНЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ
У ЗОНІ ВІДЧУЖЕННЯ**

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1\(13\)-163-177](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1(13)-163-177)

Анотація. Розглянуто проблемні питання державного управління цивільним захистом (далі – ДУЦЗ) щодо забезпечення контролінгу загроз та виникнення надзвичайних ситуацій у зоні відчуження. Метою цієї статті є аналіз проблем ДУЦЗ і визначення напрямів покращення контролінгу загроз та виникнення надзвичайних ситуацій. Для її досягнення сформульовано такі завдання: дослідження сучасного стану ДУЦЗ у зоні відчуження; аналіз недоліків, які виникають у процесі забезпечення контролінгу загроз; розроблення рекомендацій щодо покращення ДУЦЗ у зоні відчуження й забезпечення контролінгу загроз та виникнення надзвичайних ситуацій. Застосовано такі методи дослідження: теоретичні (аналітичний, дедуктивний і системний підходи) та емпіричні (статистичний аналіз, порівняння, опис, узагальнення). Обґрунтовано актуальність вказаних питань на основі аналізу законодавства України у сфері цивільного захисту, а також результатів наукових досліджень щодо діяльності органів державного управління у зазначеній сфері. Встановлено, що законодавство сфери цивільного захисту не повною мірою відповідає вимогам сьогодення щодо забезпечення контролінгу загроз та виникнення надзвичайних ситуацій у зоні відчуження. Запропоновано внесення змін до чинних нормативно-правових актів із цивільного захисту щодо забезпечення контролінгу загроз та виникнення надзвичайних ситуацій у зоні відчуження. Проаналізовано наукові дослідження щодо проблемних питань у сфері цивільного захисту загалом і в зоні відчуження зокрема. Визначено, що питання контролінгу загроз та виникнення надзвичайних ситуацій недостатньо висвітлено у нормативно-правових актах з цивільного захисту та попередніх наукових дослідженнях у цій сфері. Обґрунтовано необхідність розроблення нової стратегії управління цивільним захистом у зоні відчуження, яка передбачатиме комплексні заходи з попередження й контролінгу загроз та виникнення надзвичайних ситуацій. Результати дослідження можуть бути корисними для фахівців у сфері цивільного захисту та екології, а також органів державного управління, що виконують завдання за призначенням у зоні відчуження.

Ключові слова: державне управління, зона відчуження, механізми контролінгу, безпека, надзвичайна ситуація, цивільний захист, органи державного управління.

Постановка проблеми. Актуальність теми полягає в тому, що зона відчуження є особливою територією, де наявні високі ризики виникнення надзвичайних ситуацій (далі – НС), що можуть погіршити екологічний та соціальний стан у регіоні. Водночас є проблеми в ДУЦЗ у зоні відчуження, пов'язані з неефективністю механізмів контролю та відповідальності, недостатньою координацією дій між органами управління. З огляду на це вирішення зазначених проблем потребує комплексного підходу та вивчення методів покращення державного управління в зоні відчуження.

На сьогодні виникає гостре питання щодо забезпечення контролінгу загроз та виникнення НС у зоні відчуження, що можливо реалізувати через раціональний розподіл територій обслуговування та об'єктів у зоні відчуження між підрозділами пожежної охорони, а саме – підрозділами Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту ДСНС України (далі – ОРС ЦЗ) та підрозділами відомчої пожежної охорони Державного агентства України з управління зоною відчуження (далі – ДАЗВ). Вирішення цієї проблеми можливе, зокрема, за умови внесення змін до чинної законодавчої та нормативно-правової бази України. Доцільність їх внесення потребує відповідного наукового обґрунтування.

Таким чином, актуальність проведення дослідження зумовлена, з одного боку, динамікою, що об'єктивно існує, зміни рівня загроз виникнення НС техногенного та природного характеру на території зони відчуження, збільшенням обсягів завдань, котрі вирішують пожежно-рятувальні підрозділи, а з іншого – необхідністю забезпечення достатнього рівня безпеки людей, які перебувають, працюють і проживають на території зони відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення, що можна реалізувати через раціональний контролінг загроз та виникнення НС у зоні відчуження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковим дослідженням проблем у сфері ЦЗ загалом і в зоні відчуження

зокрема приділено достатньо уваги з боку вітчизняних учених.

В. Давидчук, Л. Сорокіна та інші розробили разом із методикою оцінювання карту антропогенних змін ландшафтів, що слугує основою для прикладного оцінювання території зони відчуження. Зазначена методика може забезпечувати одну з функцій контролінгу загроз та НС у зоні відчуження, а саме – функцію моніторингу та оцінки ризику виникнення НС у цьому регіоні. Отримані дані можуть бути використані під час вирішення комплексних наукових та прикладних радіоекологічних завдань, а також ухвалення управлінських рішень щодо виконання заходів попередження та ліквідації НС [1, с. 3–12].

А. Кузик, Д. Лагно провели аналіз причин виникнення лісових пожеж у зоні відчуження, особливостей їх ліквідації з урахуванням небезпеки радіоактивного випромінювання та засобів захисту. Так само автори навели аналіз способів гасіння: захльостуванням полум'я, гасінням водою, закиданням полум'я ґрунтом, гасінням вибухом, створенням мінералізованих смуг, зустрічним палом, використанням пожежної авіації, викликанням штучних опадів. Поділяємо висновок учених, які стверджують, що для ліквідації лісової пожежі в радіаційно забрудненій зоні потрібно вибрати раціональний спосіб гасіння з урахуванням небезпеки, пов'язаної з радіацією, і застосовувати відповідні засоби захисту. Водночас одним з ефективних засобів гасіння пожеж є пожежна авіація, що дає змогу ліквідувати пожежу, уникнувши безпосереднього контакту пожежників із радіаційно забрудненим середовищем. Завдяки проведенню аналізу можливо обрати найраціональніші заходи та засоби для боротьби з лісовими пожежами, що забезпечує максимальну безпеку пожежників. Такий підхід допомагає виконувати функцію контролінгу, завдяки якому процес боротьби з лісовими пожежами стає більш ефективним [2, с. 47–52].

О. Борсук, Т. Мельничук та інші розкрили головні причини виникнення катастрофічних пожеж на території Чорнобильського радіаційно-екологічного біосферного заповідника у 2020 році. У статті автори окреслили наслідки

пожеж для природних комплексів та запропонували рекомендації щодо розроблення Плану протипожежного впорядкування території з використанням сучасних технологій та науково обґрунтованою системою пожежних бар'єрів, доріг, водойм, мережею лісових пожежних станцій, новітньою системою виявлення пожеж, спеціальною стратегією і тактикою гасіння пожеж на радіоактивно забруднених територіях. Наведені вище засоби збору інформації у контрольованому регіоні забезпечують високоякісний моніторинг та контроль як функції контролінгу, що дають змогу пожежно-рятувальним службам своєчасно реагувати на НС та ухвалювати відповідні управлінські рішення щодо завчасної їх ліквідації в найкоротші терміни та під час динамічного поширення НС [3, с. 32–35].

У своїх дослідженнях С. Чумаченко застосував системний підхід до розроблення та реалізації системи моніторингу та прогнозу параметрів навколишнього середовища в зоні відчуження, які слугують основою для оцінювання вектора його екологічного стану з використанням індексно-індикаторного підходу та функції контролінгу. Це дало змогу вченому сформувати концепцію інформаційно-аналітичної системи моніторингу, що є важливим елементом ефективної системи екологічно сталого управління заповідником. Організація комплексного екологічного моніторингу ґрунтується на системному аналізі результатів моніторингу, оцінювання і прогнозу, що здійснюються щодо складових параметрів навколишнього природного середовища. Вважаємо, що забезпечення інформаційних систем щодо моніторингу та прогнозу досліджуваного регіону є одним із найефективніших заходів, який сприяє якісному контролінгу територій та завчасному виявленню НС [4, с. 279–285].

Отже, аналіз попередніх наукових досліджень засвідчив, що функції контролінгу загроз та виникнення надзвичайних ситуацій в них розглядались розрізнено, що не становить комплексного підходу до зазначеного питання.

Метою статті є визначення проблемних питань ДУЦЗ щодо забезпечення контролінгу загроз та виникнення НС у зоні відчуження та шляхів їх розв'язання.

Методи дослідження. В основу проведеного дослідження

покладено теоретичні (аналітичний, дедуктивний та системний підходи) та емпіричні (статистичний аналіз, порівняння, опис, узагальнення) дослідження. Комплексний підхід для вирішення наукового завдання у сфері державного управління дає можливість досягти поставленої мети, а саме – виявити основні прогалини в чинних нормативно-правових актах із ЦЗ щодо забезпечення контролінгу загроз та виникнення НС у зоні відчуження.

Виклад основного матеріалу. В роботі під терміном «механізм контролінгу» загроз та виникнення НС розуміємо систему функцій для здійснення органами управління комплексних заходів щодо ухвалення управлінських рішень у сфері ЦЗ, що включає моніторинг обставин у зоні відчуження, аналіз вхідної інформації щодо можливих загроз та виникнення НС, прогнозування найгіршого сценарію їх розвитку, ухвалення управлінських рішень щодо запобігання НС та ліквідації їх наслідків і подальшого контролю за виконанням завдань.

З метою розв'язання завдань дослідження проведено аналіз спроможностей підрозділів протипожежної охорони (далі – ППО) щодо обслуговування території під час НС через вивчення статистичних даних про пожежі на території зони відчуження за 2016–2020 рр. та виявлення тенденцій у змінах величин пожежних ризиків на цій території. Розглянемо основні показники зазначених ризиків за досліджуваний період на території зони відчуження, де, зокрема, сталося 356 пожеж, середня тривалість гасіння пожежі становить 4,7 години, а найбільша тривалість гасіння пожежі – 720 годин, відстань від місця дислокації ППО до місця виникнення пожежі в середньому складала 14,2 км, середній час прибуття ППО на пожежу становила 33 хвилини, а найбільший час прибуття на пожежу – 5 годин 35 хвилин. У середньому на одну пожежу задіяно 5 пожежних автомобілів, 15 осіб особового складу та працівників ППО, а найбільша кількість залученої пожежної техніки становила 86 одиниць та 384 особи особового складу та працівників ППО [5, с. 23–73].

За результатами проведених наукових досліджень встановлено, що критичними (за критеріями: тривалість гасіння пожежі у зоні відчуження, кількість залучених на гасіння

пожеж пожежних автомобілів та людських ресурсів) є ті пожежі, на які час прибуття ППО складає більше 20 хвилин. На таких пожежах тривалість їх гасіння ушестеро перевищувала тривалість гасіння пожеж, на які час прибуття ППО складав менше 20 хвилин, а залучених пожежних автомобілів та людських ресурсів – утричі. Також з'ясовано, що забезпечення часу прибуття підрозділів пожежної охорони до місця виклику складає менше 20 хвилин, а відповідно і зниження рівня загроз техногенного та природного характеру можливе, зокрема, завдяки раціональній дислокації необхідної кількості підрозділів пожежної охорони (відомчої, добровільної) в зоні відчуження [5 с. 23–73]. Отже, зазначені показники розкривають функції аналізу та прогнозу механізму контролінгу загроз та виникнення НС.

Надалі для розв'язання наукового завдання проаналізовано стан законодавчої та нормативно-правової бази сфери ЦЗ, що регулює питання зниження рівня ризиків і загроз виникнення НС у зоні відчуження, запобігання та належного реагування на них, зокрема ситуації, пов'язані з техногенною та пожежною безпекою. За результатами проведеного аналізу виявлено недосконалість законодавчої та нормативно-правової бази, що досліджувалась.

З метою усунення недоліків та прогалин у законодавстві вважаємо за доцільне провести комплекс заходів щодо вдосконалення чинної законодавчої та нормативно-правової бази через внесення змін та доповнень, а також ухвалення нового нормативно-правового акта, що наведено нижче.

У [6] зазначено повноваження центральних органів виконавчої влади у сфері ЦЗ, у тому числі й щодо розроблення та забезпечення реалізації галузевих програм і планів заходів із питань ЦЗ, зокрема спрямованих на захист населення й територій від НС і запобігання їх виникненню, забезпечення техногенної та пожежної безпеки.

Однак у [8] не передбачено повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері управління зоною відчуження та зоною безумовного (обов'язкового) відселення (ДАЗВ), щодо забезпечення техногенної і пожежної безпеки, вказаних у [6].

Так само у [10] не встановлено повноваження ДАЗВ згідно із [6], зокрема щодо забезпечення пожежної безпеки на території зони відчуження цим центральним органом виконавчої влади.

У [14] внесено зміни до [15], а саме – до переліку суб'єктів господарювання, в яких створюється відомча пожежна охорона включно з ДАЗВ, повноваження якого щодо створення відомчої пожежної охорони обмежуються тільки підприємствами, що провадять лісогосподарську діяльність, і Чорнобильським радіаційно-екологічним біосферним заповідником. Також у переліку суб'єктів господарювання, в яких створюється відомча пожежна охорона, немає інших суб'єктів господарювання, що належать до сфери управління Державного агентства з управління зоною відчуження.

З огляду на це вважаємо за необхідне внести зміни до [15] щодо розширення переліку суб'єктів господарювання, в яких створюється відомча пожежна охорона та які належать до сфери управління ДАЗВ і територіально розміщені у зоні відчуження, крім державного спеціалізованого підприємства «Чорнобильська АЕС» і об'єктів для поводження з радіоактивними відходами та їх інфраструктури, захист яких згідно з чинними нормативно-правовими актами повинні здійснювати пожежно-рятувальні підрозділи ОРС ЦЗ ДСНС України. Наведене вище зумовлює необхідність скасування [14].

Крім того, у [14] встановлено, що видатки на відомчу пожежну охорону ДАЗВ здійснюються в межах коштів відповідних бюджетних програм, що виконуються у зоні відчуження і зоні безумовного (обов'язкового) відселення, тому виникає необхідність врахування цих коштів у відповідних бюджетних програмах.

Згідно з [13] охорону від пожеж суб'єктів господарювання, що належать до сфери управління ДАЗВ, повинні здійснювати державні пожежно-рятувальні підрозділи (частини) ОРС ЦЗ на підставі договорів.

Враховуючи специфіку діяльності суб'єктів господарювання, що належать до сфери управління ДАЗВ, пожежні ризики на цих об'єктах, аналіз статистичних даних про

пожежі за останні п'ять років, можна зробити висновок, що ці об'єкти доцільно охороняти від пожеж відомчою пожежною охороною ДАЗВ. Це є економічно раціональним порівняно з охороною від пожеж на підставі договорів із державними пожежно-рятувальними підрозділами (частинами) ОРС ЦЗ.

З огляду на наявність радіаційної, техногенної та пожежної небезпеки, відсутність населених пунктів, бар'єрне функціонування зони відчуження, результати наукових досліджень вважаємо, що час прибуття ППО до місця виклику в зоні відчуження повинен складати не більше 20 хвилин [5].

Оскільки вимоги [13] не поширюються на територію зони відчуження та на функціонування підрозділів відомчої пожежної охорони ДАЗВ, виникає питання щодо необхідності унормування часу прибуття (до 20 хвилин) цих підрозділів до місця виклику в зоні відчуження через розроблення нової постанови Кабінету Міністрів України, яка врегулювала б зазначене питання.

За результатами аналізу попередніх наукових досліджень можна зробити висновок, що розв'язання проблемних питань щодо державного управління ЦЗ у зоні відчуження є актуальним завданням, яке потребує вивчення та вирішення з метою забезпечення безпеки місцевого населення та збереження екологічної стійкості території. На основі зазначеного аналізу виявлено низку факторів, які впливають на виникнення недоліків у ДУЦЗ в зоні відчуження та надалі потребують дослідження з метою їх усунення.

Під час проведення наукової розвідки виявлено основні проблемні питання у ДУЦЗ щодо забезпечення контролінгу загроз та виникнення НС у зоні відчуження, а саме:

- недостатня координація між різними державними структурами, що відповідають за ЦЗ, та відсутність чіткого розподілу обов'язків і повноважень між ними;
- відсутність ефективного механізму моніторингу та контролю за станом екологічної безпеки у зоні відчуження;
- недостатня кількість кваліфікованих кадрів та недосконала освіченість населення щодо НС та правил поведінки в таких випадках;

—відсутність відповідної фінансової підтримки та неефективність використання наявних ресурсів та інструментів управління ЦЗ.

Водночас одним із головних проблемних питань у державному управлінні ЦЗ є недостатня координація між різними відомствами та організаціями, котрі створюють ЦЗ у зоні відчуження, що призводить до недооцінки загроз та неефективного використання ресурсів органами державного управління під час запобігання та ліквідації НС.

Також виявлено недоліки щодо отримання та управління інформацією про стан об'єктів та ресурсів у зоні відчуження, а також можливого виникнення загроз НС. Обмежений обсяг та якість інформації про стан об'єктів та ресурси може призвести до недостатньої спроможності органів управління оперативно та ефективно реагувати на НС.

Окрім цього, з'ясовано, що існує недостатній рівень залучення громадськості до процесу управління ЦЗ у зоні відчуження. Зазначене призводить до недооцінки органами державного управління досвіду та знань місцевого населення, що можуть бути корисними для вирішення проблем із ЦЗ у зоні відчуження.

Ключовими аспектами у державному управлінні ЦЗ щодо забезпечення контролінгу загроз та виникнення НС у зоні відчуження є ефективність взаємодії між державними структурами та організаціями, які забезпечують ЦЗ, відповідність заходів стандартам і вимогам щодо безпеки, а також використання сучасних технологій та методів для моніторингу й прогнозування НС. Крім того, важливим чинником є підготовка населення до дій під час НС та забезпечення належної інформаційної підтримки й комунікації з громадськістю.

Отже, результати дослідження показують, що ДУЦЗ у зоні відчуження потребує поліпшення та оптимізації, зокрема в контексті координації дій відомств та організацій, отримання та управління інформацією, залучення громадськості.

Висновки та напрями подальшого дослідження. Отже, можна зробити висновки, що чинна нормативно-правова база, яка регламентує роботу пожежної охорони в зоні відчуження,

потребує удосконалення завдяки внесенню змін до законодавства, а також розроблення проєкту нового нормативно-правового акта, спрямованого на усунення наявних недоліків і прогалин у законодавстві. З метою вирішення завдань, пов'язаних із техногенною та пожежною безпекою на території зони відчуження, пропонуємо:

- згідно із [6] встановити відповідальність ДАЗВ за забезпечення техногенною та пожежною безпекою на території зони відчуження через внесення змін до [8; 10];

- внести зміни до [13; 15] та скасувати [14], що сприятиме здійсненню раціонального розподілу відповідальності за забезпечення техногенної та пожежної безпеки на території зони відчуження між ДСНС та ДАЗВ;

- встановити можливість визначення кількості та місць розташування пожежних депо відомчої пожежної охорони ДАЗВ на території зони відчуження через розроблення окремої постанови Кабінету Міністрів України, де унормовується критерій, за яким утворюються підрозділи відомчої пожежної охорони ДАЗВ на цій території.

Специфіка діяльності суб'єктів господарювання, що належать до сфери управління ДАЗВ, пожежні ризики на цих об'єктах, аналіз статистичних даних про пожежі за останні п'ять років дають можливість зробити висновок, що зазначені об'єкти доцільно охороняти від пожеж відомчою пожежною охороною ДАЗВ, що є економічно раціональним порівняно з охороною від пожеж на підставі договорів із державними пожежно-рятувальними підрозділами (частинами) ОРС ЦЗ.

Враховуючи зазначене вище, виникає необхідність розширення повноважень ДАЗВ щодо збільшення кількості підрозділів відомчої пожежної охорони через внесення змін до нормативно-правових актів, а саме – внесення змін до [15] щодо розширення переліку суб'єктів господарювання, в яких створюється відомча пожежна охорона та які належать до сфери управління ДАЗВ і територіально розташовані у зоні відчуження, крім державного спеціалізованого підприємства «Чорнобильська АЕС» та об'єктів для поводження з радіоактивними відходами та їх інфраструктури.

З огляду на основні завдання ДУЦЗ щодо забезпечення

контролінгу загроз та надзвичайних ситуацій в зоні відчуження запропоновано систематизувати механізми реалізації ухвалення управлінських рішень, що включає такі інструменти, як: моніторинг обставин у зоні відчуження, аналіз вхідної інформації щодо можливих загроз виникнення НС, прогнозування найгіршого сценарію їх розвитку, ухвалення управлінських рішень щодо запобігання НС та їх наслідків і подальшого контролю за виконанням завдань.

Підсумовуючи результати дослідження, можна зробити висновок, що державне управління ЦЗ у зоні відчуження потребує більш ефективної координації та співпраці між різними державними структурами. Зазначене можливе завдяки розробленню єдиної стратегії забезпечення контролінгу загроз виникнення НС та визначенню конкретної ролі та відповідальності кожної структури в органах державної влади. Крім того, потрібно вдосконалити механізми отримання та передавання інформації, управління кризовими ситуаціями між структурами, а також забезпечити належний рівень підготовки оперативного складу органів управління з питань ЦЗ.

Ураховуючи досліджені питання та виклики у ДУЦЗ в зоні відчуження, можна стверджувати, що ця проблема має велике значення як для безпеки людей, так і для збереження середовища. Отже, у подальших дослідженнях у цьому напрямі мають розроблятися більш ефективні та інноваційні підходи до державного управління цивільним захистом у зоні відчуження, що дасть змогу забезпечити надійний контролінг загроз та виникнення НС і захистити життя та здоров'я людей.

Список використаних джерел

1. Давидчук В. С., Сорокіна Л. Ю., Зарудна Р. Ф., Петров М. Ф., Назарчук Н. І. Методика картографування ландшафтів та їх антропогенних змін для радіоекологічної ГІС Чорнобильської Зони відчуження. *Український географічний журнал*. 2011. № 4. С. 3–12.
2. Кузик А. Д., Лагно Д. В. Особливості процесу ліквідації пожежі у забруднених радіонуклідами лісах на території Зони відчуження. *Пожежна безпека*. 2019. № 34. С. 47–53.
3. Борсук О. А., Мельничук Т. В., Вишневецький Д. О., Обрізан С. М., Гуреля В. В. Причини та наслідки пожеж 2020 року для природних комплексів Чорнобильського радіаційно-екологічного біосферного заповідника. *Chornobyl : open air lab* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. м. Київ, 21–23 квіт. 2021 р. Київ, 2021. С. 32.

4. Чумаченко С. М., Сплодитель А. О., Дерман В. А. Особливості реалізації моніторингу параметрів навколишнього середовища в Чорнобильському радіаційно-екологічному біосферному заповіднику. *Chornobyl : open air lab : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. м. Київ, 21–23 квіт. 2021 р. Київ, 2021. С. 279–287.*
5. Звіт науково-дослідної роботи за темою : Дослідження впливу пожежних ризиків на комплекс заходів для уникнення або мінімізації наслідків надзвичайних ситуацій на території Зони відчуження («ПБ Зони відчуження»). 2021 р. / Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту. Київ, 2021. С. 23–73.
6. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34–35. С. 102.
7. Лісовий кодекс України від 21.01.1994 р. № 3852-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 17. С. 443.
8. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 27.02.1991 р. № 791а-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 16. С. 198.
9. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : постанова КМУ від 16.12.2015 р. № 1052. *Офіційний вісник України*. 2015. № 102. С. 40.
10. Про затвердження Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження : постанова КМУ від 22.10.2014 р. № 564. *Офіційний вісник України*. 2014. № 86. 2014. С. 20.
11. Про затвердження переліку суб'єктів господарювання, галузей та окремих територій, які підлягають постійному та обов'язковому аварійно-рятувальному обслуговуванню на договірній основі : постанова КМУ від 26.10.2016 р. № 763. *Офіційний вісник України*. 2016. № 87. С. 131.
12. Про затвердження Порядку організації та забезпечення охорони від пожеж підприємств, установ, організацій та інших об'єктів на підставі договорів : постанова КМУ від 14.08.2019 р. № 716. *Офіційний вісник України*. 2019. № 66. С. 97.
13. Про затвердження критеріїв утворення державних пожежно-рятувальних підрозділів (частин) ОРС ЦЗ в адміністративно-територіальних одиницях та переліку суб'єктів господарювання, де утворюються такі підрозділи (частини) : постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.2013 р. № 874. *Офіційний вісник України*. 2013. № 96. С. 113.
14. Про внесення зміни до переліку суб'єктів господарювання, в яких створюється відомча пожежна охорона : постанова КМУ від 20.02.2019 р. № 111. *Офіційний вісник України*. 2019. С. 51.
15. Про затвердження переліку суб'єктів господарювання в яких створюється відомча пожежна охорона : постанова Кабінету Міністрів України. 2013. № 397. *Офіційний вісник України*. 2013. № 43. С. 18.

References

1. Davydychuk, V. S., Sorokina, L. Yu., Zarudna, R. F., Petrov, M. F., & Nazarchuk, N.I. (2011). *Metodyka kartohrafuvannia landshaftiv ta yikh antropohennykh zmin dlia radioekolohichnoi HIS Chornobylskoi Zony vidchuzhennia* [Method of mapping landscapes and their anthropogenic changes for the radioecological GIS of the Chornobyl exclusion zone]. *Ukrainian geographical journal*, 4, 3–12. [in Ukrainian].
2. Kuzik, A. D., Lago, D. V. (2019). *Osoblyvosti protsesu likvidatsii pozhhezhi u*

- zabrudnenykh radionuklidamy lisakh na terytorii Zony vidchuzhennia [Features of the process of extinguishing a fire in radiation-contaminated forests in the exclusion zone]. *Fire Safety*, 34, 47–53. [in Ukrainian].
3. Borsuk, O. A., Melnychuk, T. V., Vyshnevskiy, D. O., Obryzan, S. M., & Hurelia, V. V. (2021). Prychyny ta naslidky pozhezh 2020 roku dlia pryrodnykh kompleksiv Chornobyl'skoho radiatsiino-ekolohichnoho biosfernogo zapovidnyka [Causes and consequences of the fires in the natural complexes of the Chornobyl radiation and ecological biosphere reserve]. *Chornobyl: open air lab*, materialy mizhnar. nauk.-prakt. konf. [Chornobyl: open air lab: Proceedings of the International Science-Practice conf]. Kyiv [in Ukrainian].
 4. Chumachenko, S. M., Sploditel, A. O., & Derman, V. A. (2021). Osoblyvosti realizatsii monitorynhu parametriv navkolyshnoho seredovyshcha v Chornobyl'skomu radiatsiino-ekolohichnomu biosfernomu zapovidnyku [Peculiarities of implementing environmental monitoring parameters in the Chornobyl radiation and ecological biosphere reserve]. *Chornobyl: open air lab*, materialy mizhnar. nauk.-prakt. konf. [Chornobyl: open air lab: Proceedings of the International Science-Practice conf]. Kyiv [in Ukrainian].
 5. Institute of Public Administration and Research in Civil Protection. (2021). Doslidzhennya vplyvu pozhezhnykh ryzykiv na kompleks zakhodiv dlya unyknennya abo minimizatsiyi naslidkiv nadzvychaynykh situatsiy na terytoriyi Zony vidchuzhennya («PB Zony vidchuzhennya») [Scientific research report on the topic: «Study of the impact of fire risks on the set of measures to prevent or minimize the consequences of emergencies in the Exclusion Zone («PB Exclusion Zone»)». Kyiv [in Ukrainian].
 6. Civil Protection Code of Ukraine from October 2 2012, № 5403-VI. (2013). *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 34-35, 102. [in Ukrainian].
 7. Forest Code of Ukraine dated January 21 1994, № 3852-XII. (1994). *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 17, 443. [in Ukrainian].
 8. On the Legal Regime of the Territory Affected by Radioactive Contamination due to the Chernobyl Disaster: Law of Ukraine dated February 27 1991, № 791a-XII. (1991). *Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 16, 198. [in Ukrainian].
 9. On Approval of the Regulation on the State Emergency Service of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated December 16 2015, № 1052. (2015). *Official Gazette of Ukraine*, 102, 40. [in Ukrainian].
 10. On Approval of the Regulation on the State Agency of Ukraine for Management of the Exclusion Zone: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from October 22 2014, № 564. (2014). *Official Gazette of Ukraine*, 86, 20. [in Ukrainian].
 11. On Approval of the List of Business Entities, Industries, and Certain Territories Subject to Permanent and Compulsory Emergency and Rescue Maintenance on Contract Basis: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from October 26 2016, № 763. (2016). *Official Gazette of Ukraine*, 87, 131. [in Ukrainian].
 12. On Approval of the Procedure for Organization and Provision of Fire Protection for Enterprises, Institutions, Organizations, and Other Objects on the Basis of Contracts: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from August 14 2019, № 716. (2019). *Official Gazette of Ukraine*, 66, 97. [in Ukrainian].
 13. On Approval of Criteria for Formation of State Fire and Rescue Units (Divisions) of the SES in Administrative-Territorial Units and List of Business Entities Where Such Units (Divisions) are Formed: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from November 27 2013, № 874. (2013). *Official Gazette of Ukraine*, 96, 113. [in Ukrainian].

14. On Amending the List of Business Entities Where Departmental Fire Protection is Established: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from February 20 2019, № 111. (2019). *Official Gazette of Ukraine*, 51. [in Ukrainian].
15. On Approval of the List of Business Entities Where Departmental Fire Protection is Established: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine, 2013, № 397. (2013). *Official Gazette of Ukraine*, 43, 18. [in Ukrainian].

PROBLEMS OF CIVIL PROTECTION STATE MANAGEMENT IN ENSURING CONTROL OF THREATS AND EMERGENCIES IN THE EXCLUSION ZONE

Teslenko Oleksandr

Abstract. The scientific article examines the problematic issues of civil protection state management in ensuring control of threats and emergencies in the exclusion zone. The purpose of this article is to analyze the problems of civil protection state management in the exclusion zone and to identify directions for improving control of threats and emergencies. To achieve this goal, the following tasks have been set: to study the current state of civil protection state management in the exclusion zone; to analyze the shortcomings that arise in the process of ensuring control of threats; to develop recommendations for improving civil protection state management in the exclusion zone and ensuring control of threats of emergencies. To achieve these tasks, the following research methods have been applied: theoretical (analytical, deductive, and systematic approaches) and empirical (statistical analysis, comparison, description, and generalization). The relevance of the mentioned issues has been substantiated on the basis of the analysis of Ukrainian legislation in the field of civil protection, as well as the results of scientific research on the activities of state management bodies in this field. It has been established that the legislation in the field of civil protection does not fully meet the requirements of today in ensuring control of threats of emergencies in the exclusion zone. Changes to current legal acts on civil protection have been proposed to ensure control of threats of emergencies in the exclusion zone. Scientific research on problematic issues in the field of civil protection in general and in the exclusion zone in particular has been analyzed. It has been determined that the issue of controlling threats of emergencies has not been sufficiently covered in legal acts on civil protection and previous scientific research in this field. The necessity of developing a new strategy for civil protection state management in the exclusion zone, which will provide comprehensive measures for preventing and controlling threats of emergencies, has been substantiated. The results of the research can be useful for specialists in the field of civil protection and ecology, as well as for state management bodies performing tasks in the exclusion zone.

Keywords: state management, exclusion zone, control mechanisms, safety, emergency, civil protection, state management bodies.

УДК 346.544.2

Трещов Мирослав

ORCID iD 0000-0001-9599-4332

e-mail: m_treschov@i.ua

Олена Хохба

ORCID iD 0000-0001-6341-0419

e-mail: Khokhba777@gmail.com

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕТОДОЛОГІЇ СМАРТИЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЙ

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1\(13\)-178-194](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1(13)-178-194)

Анотація. Статтю присвячено обґрунтуванню концептуального, методичного, інструментального рівнів методології смартизації управління розвитком територій в умовах децентралізації влади та перманентних криз (пандемія COVID-19, воєнний стан). Мінливість і агресивність зовнішнього середовища, нестійкий стан внутрішнього середовища створюють постійні кризові ситуації щодо розвитку територій, що зумовлює пошук нестандартних управлінських рішень. Серед ключових проблем смартрозвитку територій (як підсистеми місцевого самоврядування) найбільш гострими є нормативно-правового, кадрового, матеріально-технічного, інформаційного забезпечення, застосування нових управлінських механізмів і технологій, підвищення рівня застосування ІТ-технологій, зменшення невизначеності у постановці стратегічних питань тощо. Отже, зростає значення застосування концепції Smart City до управління системою забезпечення місцевого розвитку. Методологія об'єднує в собі науково-гносеологічні підходи та сучасні методи вирішення проблем, структуруючи дієвість механізмів їх вирішення. З огляду на визначені передумови узагальнено змістове наповнення рівнів методології, що спрямоване на ліквідацію її теоретико-інституційних прогалин і слабких місць в системі розвитку громад, серед яких такі: організаційно-функціональний механізм смартуправління розвитком територій створюється на основі формування проактивної позиції представників органів місцевого самоврядування та зацікавлених осіб (стейкхолдерів) в містах щодо їх розвитку; планування впровадження смартелементів в управлінські процеси ґрунтується на ресурсному та стратегічному підходах із визначенням наявних фінансових можливостей територій; мотивація органів місцевого самоврядування, жителів і стейкхолдерів щодо розвитку громади ґрунтується на перспективі розвитку, забезпеченні добробуту і безпеки громадян через застосування сучасних інноваційних інструментів розвитку; контроль визначається специфічністю системи смартуправління розвитком територій.

Ключові слова: публічне управління, місцеве самоврядування, місцевий розвиток, методологія публічного управління, Smart City, смартпроект, цифровізація.

Постановка проблеми. Феномен явища «місцевий розвиток» виник унаслідок процесів глобалізації, які стають головними чинниками в майбутньому розвитку територій. В національному законодавстві поняття «місцевий розвиток» не трапляється, частіше – «регіональний розвиток».

Регіональний розвиток – процес соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних та інших позитивних змін у регіонах [1].

Місцевий розвиток – спільна робота місцевих людей заради досягнення сталого економічного зростання, яке принесе економічні вигоди та покращення якості життя для всіх членів громади [2].

Це пояснюється тривалим періодом централізації влади і обмеженими можливостями органів місцевого самоврядування впливати на розвиток територій.

Концепція Smart City (розумне місто) набуває все більшого поширення в управлінських процесах і стає невід’ємною частиною стратегічного планування як на державному рівні, так і на рівні місцевого самоврядування. По суті це універсальна комплексна система інформаційної підтримки, яка виконує дві основні функції в публічному управлінні: забезпечує ключовою інформацією всі рівні органів місцевого самоврядування та державної влади; надає інтерфейси зворотного зв’язку, через які органи влади можуть впливати на певні сфери життя, що потрапляють у зону їх відповідальності [3].

Виділяють чотири елементи в технологічній структурі розумного міста (громади):

- Інтернет речей, технологічна концепція якого дає змогу збирати потрібну інформацію від об’єктів і забезпечує зворотний зв’язок із ними;

- інфраструктура передавання даних, яка б пов’язала додатки з об’єктами міської інфраструктури;

- система аналізу даних, що дає змогу отримати з великого

обсягу даних корисну інформацію;

–система агрегації та уніфікації даних, яка має впорядковувати і синхронізувати величезні потоки даних.

Концепція має створити можливості для еволюції територіальних громад, поєднуючи стратегічний підхід, технологічні досягнення та широке залучення громадськості до створення нової якості життя. Вона закладає засади для подальшого інфраструктурного, технологічного та соціального розвитку й визначає вектор трансформації простору відповідно до стандартів майбутнього [4].

На сучасному етапі Smart City розглядають як містобудівну концепцію інтеграції інформаційних і комунікаційних технологій з Інтернетом речей, які мають забезпечити комфортну співпрацю всіх суб'єктів міського існування [5]. Так, British Standard Institution описує Smart City як «ефективну інтеграцію фізичних, цифрових і людських систем у штучно створеному середовищі задля забезпечення громадянам стійкого та благополучного майбутнього [6]».

Поширюється інноваційна концепція Smart City – це місто, в якому використовуються сучасні технології для покращення якості життя у ньому. Смарттехнології інтегруються у відповідні структури, щоб підвищити якість надання послуг, зменшити вартість та споживання ресурсів і поліпшити комунікацію та порозуміння з мешканцями [7].

Інтегроване трактування терміна «Smart City» визначається як концепція, що включає в себе набори інструментів, які, використовуючи інформативно-комунікаційні технології та елементи обчислювальних мереж фізичних предметів (Інтернету речей), об'єднують його комунікаційну та управлінську інфраструктуру в цифровому вигляді [8, с. 9].

В умовах децентралізації, перманентних криз та повномасштабного вторгнення рф в Україну вже запущені концептуально нові підходи до управління розвитком, які поступово стають фундаментальними орієнтирами для всіх суб'єктів та учасників управління цим процесом. Концептуалізація управління розвитком громад є загальною системою поглядів щодо визначення їх ролі у розвитку території. За їх допомогою формуються фундаментальні

орієнтири життєдіяльності системи управління, окреслюються у загальному вигляді сукупність інституцій, а також правила й норми, які сприятимуть інтеграції нового масиву знань в рамки, що існують, витискуючи останні за коло звичних меж, зумовлюючи формування нової методології, принципів, методів та інструментів розвитку громад.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною основою смартизації управління розвитком територій є класичні методології стратегування, планування, програмування та проектування, які своєю чергою доповнюються сучасними технологічними та інноваційними інструментами. Термін «SMART» ввів П. Друкер у 1954 р., які на сучасному етапі інтегрувалися в так звані міжнародні принципи стратегічного планування. Питання смартизації процесів управління розвитком територій наскрізною лінією проходить в більшості сучасних досліджень щодо місцевого розвитку. З одного боку, вчені у галузі публічного управління та адміністрування у своїх наукових роботах розвивають тему смартизації державно-управлінських процесів, тяжіючи до основ стратегічного планування та ефективного проектного менеджменту (А. Андрієнко, Т. Маматова [9], А. Мунько [10], Є. Удод [11], І. Чикаренко [12], С. Шевченко [10] та інші); з іншого – наголошують саме на цифровізації різних сфер суспільної діяльності (О. Андреева [13], О. Бобровський [14], О. Гуржій, Т. Крушельницька [15], О. Матвеева, В. Наумов [16], А. Осьмак [8], Н. Сидоренко [17], О. Чикаренко [18], С. Чукут [19] та інші). Необхідність конвергенції означених двох аспектів актуалізує подальший розвиток методології смартизації управлінських процесів в органах державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Метою статті є формування методології смартизації управління розвитком територій.

Методи дослідження. Під час дослідження використано діалектичний та компаративний методи для вивчення сучасних теоретико-методологічних напрацювань вітчизняних та зарубіжних учених щодо смартизації управління розвитком територій.

Виклад основного матеріалу. Розумне місто

(громада) складається з масиву управлінських, організаційно-комунікативних та програмних інструментів в усіх секторах життєдіяльності міста. Цьому сприяє спільне використання даних на основі загальної структури. Відповідно до концептуальної моделі побудови Smart City, її використання надає такі переваги: зменшення витрат завдяки спільній організації та верифікації даних; інтегрування міських систем і служб, які функціонують на основі використання спільних даних; загальне розуміння потреб громад; окреслення спільних цілей, які визначені та підтверджені використанням спільних даних; забезпечення цифрової партисипації (участі) громадян у процесах управління містом; підвищення рівня прозорості ухвалення управлінських рішень; розроблення нових моделей партнерства; здійснення інноваційної та креативної діяльності; поліпшення якості життя громадян [6].

До місцевих проблем також належать загрози щодо життєздатності наявної транспортної інфраструктури, надання адекватної медичної допомоги, доступу до освіти та загальної безпеки для населення. Розуміючи проблему ключового значення міст у національному, регіональному і глобальному розвитку, до них необхідно висувати особливі енергоефективні вимоги: наявність доступної міської інфраструктури, економія ресурсів і коштів на їх використання, висока мобільність, безпека територій, екологічність і розвинене самоврядування. З огляду на це розумна міська інфраструктура має забезпечити ефективне витрачання природних ресурсів під час забезпечення високого рівня життя мешканців, модернізацію з принципово новими можливостями управління, якісний рівень послуг і безпеку [20, с. 213–214].

Інститут McKinsey виділяє три рівні розумного міста:

1) технологічна база, яка включає критичну масу смартфонів та інших датчиків, з'єднаних високошвидкісними мережами зв'язку, а також портали відкритих даних;

2) конкретні програми для перетворення необроблених даних у сповіщення, розуміння та дії потребує правильних інструментів, і саме тут на допомогу приходять постачальники технологій та розробники додатків (безпека, мобільність,

здоров'я, енергетика, вода, відходи, економічний розвиток і житло, а також залучення та спільнота);

3) публічне використання, адже багато додатків досягають успіху лише в тому разі якщо вони широко застосовуються та змінюють поведінку, а деякі з них ставлять окремих користувачів на місце керівника, надаючи їм більш прозору інформацію, яку вони можуть використовувати, щоб зробити кращий вибір [21].

Отже, зв'язок між складовими концепції Smart City та напрямками управління розвитком міста можна окреслити таким чином (європейська модель):

–розумна економіка – економічна діяльність, промисловість тощо;

–розумна мобільність – логістика та інфраструктура;

–розумне довкілля – сталість, екосвідомість, навколишнє довкілля;

–розумні люди – освіта, цифрові компетентності тощо;

–розумне життя – безпека та якість життя в місті;

–розумне урядування – електронна демократія [9].

Серед ключових проблем смартрозвитку територій (як підсистеми місцевого самоврядування) найбільш гострими є проблеми нормативно-правового забезпечення, кадрового (як в частині суто забезпечення кадрами, так і в частині їх навчання і мотивації), матеріально-технічного, інформаційного забезпечення, застосування нових управлінських механізмів і технологій, підвищення рівня застосування ІТ-технологій, зменшення невизначеності у постановці стратегічних питань тощо.

Ключі до розв'язання теоретичних проблем лежать в площині загальноприйнятих та інноваційних теоретичних поглядів минулого і сучасності. Концептуальне теоретичне бачення можливостей розв'язання проблеми впровадження смартелементів розвитку міст України на сучасному етапі, передбачає набуття органами місцевого самоврядування нового сенсу функціонування та трансформацію світогляду не лише посадових осіб органів місцевого самоврядування, а й усіх учасників суспільного буття в громаді. Ключовим тут (у філософському розумінні) насамперед є «...зміна філософії

всієї моделі врегулювання діяльності місцевого самоврядування» [22, с. 5], усвідомлення «...свободи як умови й способу людського самовираження в соціальній групі та суспільстві загалом [23, с. 15]», формування проактивної позиції, філософії причетності до процесу змін, розвитку громади та особистості.

Мінливість і агресивність зовнішнього середовища, нестійкий стан внутрішнього середовища створюють постійні кризові ситуації щодо розвитку територій, що потребує пошуку нестандартних управлінських рішень. Отже, зростає значення застосування концепції Smart City до управління системою забезпечення місцевого розвитку. Методологія об'єднує в собі науково-гносеологічні підходи та сучасні методи вирішення проблем, структуруючи дієвість механізмів їх вирішення.

Методологія смартуправління розвитком територій ґрунтується на теорії державного управління, економічній теорії, інституціональній теорії, теорії суспільного добробуту, теорії суспільного вибору в умовах демократичного середовища, на теорії фінансів, ресурсній теорії переваг, синергетики, а також теорії і концепціях місцевого розвитку дослідження (концепція сталого розвитку, концепція Smart City, концепція інноваційних екосистем, теорія полюсів зростання, модель креативної економіки та економіки знань).

Смартуправління розвитком територій як системи, на наш погляд, має декілька напрямів, які визначають його методологію:

- теоретичний (теоретичні засади публічного управління; історія та еволюція державного управління; розвиток місцевого самоврядування; механізми публічного управління; муніципальний менеджмент; поточне та стратегічне управління тощо);

- правовий (конституційно-правовий; міжнародні правові документи, закони, постанови, накази, розпорядження тощо);

- інституціональний (система органів місцевої влади: місцеві ради, виконавчі комітети місцевих рад, їх підрозділи; формальні й неформальні професійні та громадські об'єднання; представники бізнесу; стейкхолдери, окремі індивіди тощо);

- фінансово-економічний (місцеві бюджети; міжбюджетні

трансфери; податки; інвестиції і гранти (соціальні інвестиції); економічні індикатори та прогнозні показники тощо);

–організаційно-функціональний (права; функції; компетенції; повноваження; відповідальність; морально-етичні норми і компетентності).

Методологія смартизації управління розвитком територій в умовах децентралізації влади та перманентних криз (пандемія COVID-19, воєнний стан) визначається передумовами, що спираються на основні функції управління:

–організаційно-функціональний механізм смартуправління місцевим розвитком створюється на основі формування проактивної позиції представників органів місцевого самоврядування та зацікавлених осіб (стейкхолдерів) у громадах щодо їх розвитку;

–планування впровадження смартелементів у процеси розвитку громад ґрунтується на ресурсному та стратегічному підходах із визначенням наявних фінансових можливостей території, які є основою розроблення поточних планів, а тим паче стратегії розвитку громад та оцінки потенційних додаткових джерел реалізації проєктів розвитку і можливості їх залучення [24–25];

–мотивація органів місцевого самоврядування, жителів і стейкхолдерів щодо розвитку громади ґрунтується на перспективі розвитку, забезпеченні добробуту і безпеки громадян через застосування сучасних інноваційних інструментів розвитку, реалізації компетенцій щодо виконання функцій органів місцевого самоврядування та щодо залучення і використання інструментів смартуправління;

–контроль визначається специфічністю системи смартуправління місцевим розвитком, яка зумовлює необхідність використання ряду показників, характерних для процесу середньо- та довгострокового планування, прогнозних та інтегральних показників як орієнтирів ефективності довготермінового розвитку. Процес моніторингу, у тому числі громадського, аналізу та контролю має бути безперервним і систематичним, що дає змогу своєчасно виявляти момент зміни тренду і ухвалювати управлінські рішення на користь оптимальних змін напрямів розвитку міста як основного об'єкта

управління.

Змістове наповнення методологічних рівнів смартизації управління розвитком міст, які узагальнили автори, наведено на рис. 1.1.

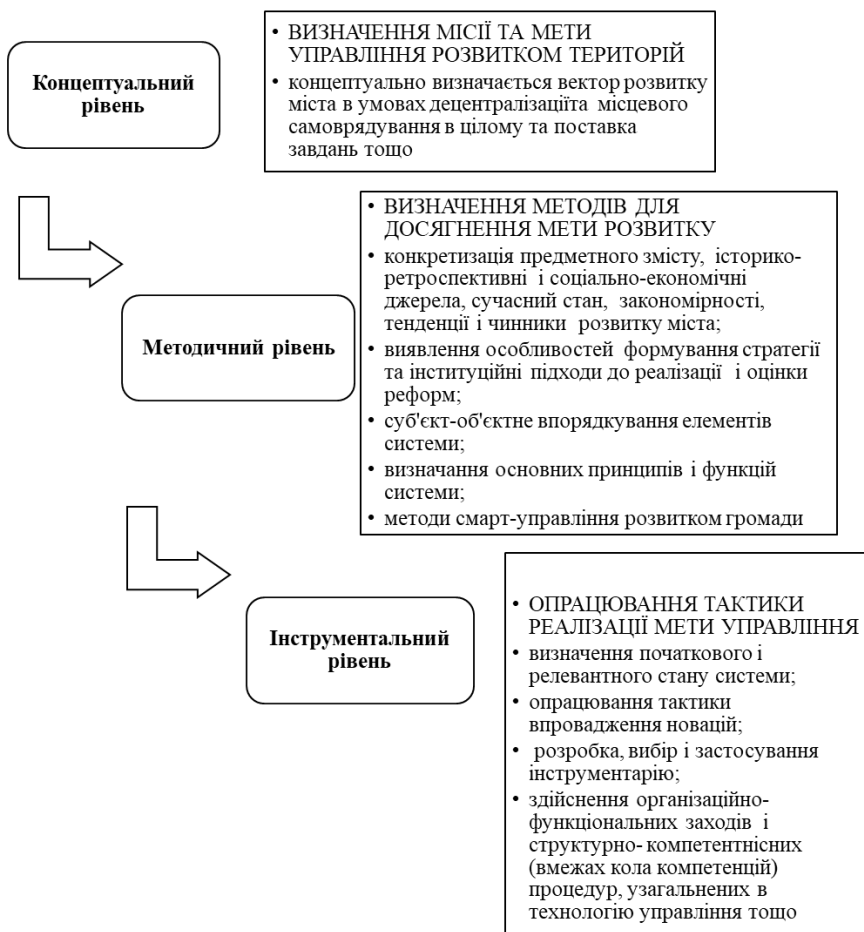


Рис. 1.1 – Методологічні рівні смартизації процесів управління розвитком територій

Джерело: розробка автора

Методологічні основи управління розвитком систем базуються на інтеграції стратегічного та портфельного

ціннісно-орієнтованого управління, які можна розглядати з позицій концептуального, методовизначального та інструментального рівнів [26, с. 126]. Також враховуються потреби оперативного (найменш короткі терміни – до одного місяця), поточного (у межах року та перехід на середньострокові часові рамки, до трьох років) і стратегічного управління.

На концептуальному рівні формується бачення вектора смартизації управління розвитком територій, яке сформувалось під дією децентралізації влади внаслідок зміни ролі органів місцевого самоврядування у розвитку громад з пасивної на активно-ініціативну, набутими делегованими функціями, повноваженнями і компетенціями посадових осіб та появою нових активних учасників процесу, а також як наслідок впливу негативних чинників пандемії COVID-19 та повномасштабного вторгнення рф в Україну.

Методологічне забезпечення смартизації управління розвитком територій спрямовується на ліквідацію її теоретико-інституційних прогалин і слабких місць, які мають декілька причин, зокрема це:

- відставання інституцій місцевого самоврядування від потреб і викликів смартизації управління щодо забезпечення організаційно-функціональної і фінансової спроможності органів місцевого самоврядування;

- відсутність усвідомлення єдності інтересів учасників місцевого розвитку та розуміння необхідності зміни не лише механізмів реалізації проєктів розвитку міст, а й самої філософії управління на основі теорії сталого розвитку суспільства;

- уповільнення впровадження нових розумних технологій та інструментів розвитку громад через організаційну недосконалість, недостатні мотивацію, контроль і чіткість встановлення пріоритетів, цілей і показників оцінки їх ефективності тощо.

Головна зміна, яка має відбутись за результатами смартизації управління розвитком територій, – зміна характеру суспільно-економічних відносин, які виникають в управлінні процесами розвитку, формування нового світогляду посадових осіб органів місцевого самоврядування, державних службовців,

представників бізнесу, громадськості та всіх громадян. Таким чином, методологія смартизації управління розвитком громад спрямована на теоретико-методологічне обґрунтування природи й характеру взаємозв'язків цих суб'єкт-об'єктних та об'єкт-об'єктних відносин у нових умовах діяльності органів місцевого самоврядування й побудову організаційно-функціональних механізмів реалізації відносин, формування інституційних та інноваційних інструментів управління розвитком міст на умовах сталості та інноваційності.

Мета смартизації управління розвитком територій зумовлюється впливом світових і національних тенденцій суспільного розвитку, які формуються під дією чинників, ключовим з яких є науково-технологічний прогрес.

Розумне місто (*громада – доповнення наше*) – це: смартспільнота, сформована та об'єднана навколо системи спеціалізованих інституцій, інтегрованих у міський простір, з позиції інституціонального підходу; простір життєдіяльності підвищеного комфорту, створений, зокрема, завдяки ефективному використанню людського фактору, інтелектуальному капіталу як базису прогресивних інституційно-економічних перетворень; економічно спроможна урбанізована система генерування та ефективного розподілу суспільних благ, здатна до прискореного розвитку і вдосконалення внаслідок поєднання можливостей повноцінного фінансового забезпечення з технологічною насиченістю і соціальною готовністю до саморозвитку [9, с. 78].

Отже, метою смартизації управління розвитком територій є сукупність зусиль суб'єктів її управління, спрямованих у напрямі концепції Smart City, яка пов'язується з метою розвитку громади і є спільним баченням мешканців громади, владних інститутів, громадськості, своєрідним консенсусом, щодо розв'язання наявних проблем і вирішення завдань.

Висновки та напрями подальших досліджень. Управління розвитком територій в умовах глобалізації, науково-технологічного прогресу, а також масштабних криз, як-от війна та пандемія, потребує унікальних підходів до організації діяльності органів місцевого самоврядування щодо

реалізації інноваційних проєктів розвитку територій, адже головною метою є забезпечення мешканців громад якісними та доступними публічними послугами, постійне поліпшення якості життя. Відповідно актуальності набуває смартизація управління розвитком територій, для чого потрібно впровадити нові форми, методи і моделі управління всіма ланками розвитку територій як системи. Смартрозвиток територій полягає у використанні технологій для поліпшення результатів усіх аспектів функціонування території та удосконалення механізмів надання послуг населенню; збиранні та використанні великих масивів даних для ухвалення рішень органу місцевого самоврядування; формуванні мережі управлінських відносин між органами влади та стейкхолдерами (бізнес-сектором, некомерційними організаціями, громадськими об'єднаннями тощо) з метою посилення здатності забезпечувати членів територіальної громади якісними та доступними публічними послугами. Методологічне забезпечення смартуправління розвитком територій як підсистеми публічного управління в умовах децентралізації влади та кризових станів зумовлюється широким колом як суто теоретичних, так і практичних проблемних питань. Високий ступінь впливу, різноманітність та складність проблем, які сьогодні виникли перед органами місцевого самоврядування щодо місцевого розвитку, й визначають напрями і перспективи наукового пошуку їх вирішення.

Список використаних джерел

1. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 р. № 156-VIII. Офіційний вебпортал парламенту України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення : 09.02.2023).
2. Моделі місцевого економічного розвитку : успішні практики / за ред. Слобожана О. В. Київ, 2019. 141 с.
3. «Розумні міста», або Smart Cities = Happy Citizens. SEA : *інновації та ефективність* : вебсайт. URL : <https://www.sea.com.ua/smart-city/news/rozumni-mista-abo-smart-cities-happy-citizens> (дата звернення : 09.02.2023).
4. Концепція Київ Смарт Сіті 2020. URL : http://forum2015.kyivsmartcity.com/Smart_City_UKR_Print_final.pdf (дата звернення : 09.02.2023).
5. Бесараб С., Кошель А. «Розумне місто» як перспектива для інноваційного розвитку бізнесу. *Інноваційне підприємництво : стан та перспективи розвитку* : зб. матеріалів V Всеукр. наук.-практ. конф., 29–30 берез. 2020 р. Київ : КНЕУ, 2020. С. 47–50.

6. Draft 182:2014. Smart city concept model – Guide to establishing a model for data interoperability. The British Standards Institution. 2014. p. 57.
7. Smart Cities – Ranking of European Medium-Size Cities / R. Giffinger, C. Fertcher, H. Kramar et al. Final Report. October, 2007. URL : http://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf (дата звернення : 09.02.2023).
8. Осьмак А. Методологічні засади класифікації інструментів цифрових систем «SMART CITY». *Теоретичні та прикладні засади державотворення*. 2019. Вип. 24. С. 9–15.
9. Маматова Т., Андрієнко А. Концепція «розумної територіальної громади» в контексті забезпечення інтелектуалізованого місцевого розвитку. *Децентралізація влади в Україні : оцінювання результатів формування та розвитку самодостатніх громад*. Київ : Грані, 2019. С. 73–84.
10. 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 : <http://ojs.ual.es/ojs/index.php/eea/article/view/4967> (дата звернення : 02.02.2023).
11. Mamatova T., Udod Y. Process modeling of the local development projects' regional support system. Publishing House «Baltija Publishing», 2021. doi.org/10.30525/978-9934-26-121-3-22.
12. Чикаренко І. А., Чикаренко О. О. Досвід стратегічного управління розвитком об'єднаних територіальних громад. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 10. С. 54–61.
13. Андреева О. М. Європейський вимір інституційних компонентів концепції SMART-CITY як складової е-демократії. *Сутність та перспективи впровадження електронної демократії в Україні* : матер. міжнарод. наук.-практ. конф., 15 лист. 2016 р. Вінниця : ВНТУ. 2017. С. 33–35.
14. Бобровський О. І. Запровадження управлінських смарт-технологій як шлях підвищення ефективності публічного управління. *Evropský politický a právní diskurz*. 2020. Vol. 7. Iss. 2. С. 226–233.
15. Крушельницька Т., Гуржій О. Розвиток цифрових технологій на прикладі державних закупівель, як інструмент моніторингу ефективності урядування. *Аспекти публічного управління*. 2020. Вип. 8(1). С. 80–83.
16. Matveieva O., Navumau V., Gustafsson M. Adoption of Public e-services versus Civic Tech Services : On the Issue of Trust and Citizen Participation in Ukraine and Belarus. *EGOV 2022 : Electronic Government*. 2022. P. 15–3. URL : https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-15086-9_2 (дата звернення : 15.01.2023).
17. Шевченко С., Сидоренко Н. Електронне урядування та ІКТ як інструменти протидії корупції у контексті світового тренду прозорості публічної служби. *Аспекти публічного управління*. 2020. Вип. 8(5). С. 72–81.
18. Маматова Т., Чикаренко О., Чикаренко І. Цифровізація публічних послуг : досвід Дніпропетровщини. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8. Спецвип. № 1. С. 98–102.
19. Чукут С. А., Дмитренко В. І. Смарт-сіті чи електронне місто : сучасні підходи до розуміння впровадження е-урядування на місцевому рівні. *Інвестиції : практика та досвід*. 2016. № 13. С. 89–93.
20. Козак К., Тарасенко М., Кудряшова А. Енергоефективність концепції «розумне» місто. Теоретичні та прикладні аспекти радіотехніки і приладобудування : матер. всеукр. наук.-тех. конф., 8–9 черв. 2017 р. Тернопіль : ТНТУ. 2017. С. 213–214.

21. Kalenyuk I., Uninets I., Panchenko Y., Datsenko N., Bohun M. Factors of successful development of smart cities. *International Journal of Computer Science and Network Security*. 2022. Vol. 22. № 7. P. 21–28.
22. Шемишченко Ю. Концептуальні проблеми регіональної політики і децентралізації влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. *Віче*. 2015. № 12. С. 3–6.
23. Костючков С. К. Філософія співробітництва громадянського суспільства і місцевого самоврядування у контексті соціально-політичної взаємодії. *Габітус*. 2016. Вип. 2. С. 13–17.
24. Трещов М. М. Фонди регіонального розвитку : європейський досвід та необхідність його впровадження в Україні. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 39. С. 420–426.
25. Мунько А. Ю. Місцеві фінанси : розвиток теоретичних основ. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 1/2 (46/47). С. 84–91.
26. Куцаб-Бонк К. Транскордонні аспекти соціально-економічної конвергенції регіонів : євроінтеграційний контекст. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2016. Вип. 128. С. 125–138.

References

1. Law of Ukraine On the principles of state regional policy from February 5 2015, № 156-VIII. *Ofitsiyni veb-portal parlamentu Ukrainy*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> [in Ukrainian].
2. *Modeli mistsevoho ekonomichnoho rozvytku: uspishni praktyky* [Models of local economic development: successful practices]. Kyiv, 2019 [in Ukrainian].
3. «Rozumni mista», abo Smart Cities = Happy Citizens [«Smart Cities» or Smart Cities=Happy Citizens]. *SEA: innovatsi ta efektyvnist*: website. Retrieved from <https://www.sea.com.ua/smart-city/news/rozumni-mista-abo-smart-cities-happy-citizens> [in Ukrainian].
4. Kontseptsiiia Kyiv Smart Siti 2020 [Concept of Kyiv Smart City 2020]. Retrieved from http://forum2015.kyivsmartcity.com/Smart_City_UKR_Print_final.pdf [in Ukrainian].
5. Besarab, S., Koshel, A. (2020). «Rozumne misto» yak perspektyva dlia innovatsiinoho rozvytku biznesu [«Smart city» as a perspective for innovative business development]. *Innovatsiine pidpriemnytstvo: stan ta perspektyvy rozvytku*: zb. materialiv V Vseukr. nauk. prakt. konf. [Innovative entrepreneurship: state and prospects of development: coll. materials V All-Ukrainian. science and practice conference]. Kyiv [in Ukrainian].
6. Draft 182:2014. Smart city concept model – Guide to establishing a model for data interoperability (2014). The British Standards Institution [in English].
7. Giffinger, R., Fertcher, C., Kramar, H. et al. (2007). Smart Cities – Ranking of European Medium-Size Cities. Final Report. Retrieved from http://www.smart-cities.eu/download/smart_cities_final_report.pdf [in English].
8. Osmak, A. (2019). Metodolohichni zasady klasyfikatsii instrumentiv tsyfrovyykh system «SMART CITY» [Methodological principles of classification of tools of digital systems «SMART CITY»]. *Teoretychni ta prykladni zasady derzhavotvorennia*, 24, 9–15. [in Ukrainian].

9. Mamatova, T., Andriienko, A. (2019). Kontseptsiiia «rozumnoi terytorialnoi hromady» v konteksti zabezpechennia intelektualizovanoho mistsevoho rozvytku [The concept of «smart territorial community» in the context of ensuring intellectualized local development]. *Detsentralizatsiia vlady v Ukraini: otsiniuvannia rezultativ formuvannia ta rozvytku samodostatnikh hromad*. Kyiv: Hrani, 73–84. [in Ukrainian].
10. 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*, 39 (5). Retrieved from <http://ojs.ual.es/ojs/index.php/eea/article/view/4967> [in English].
11. Mamatova, T., Udod, Y. (2021). Process modeling of the local development projectsregional support system. Publishing House «Baltija Publishing». Retrieved from <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-121-3-22> [in English].
12. Chykarenko, I. A., Chykarenko, O. O. (2018). Dosvid stratehichnoho upravlinnia rozvytkom obiednanykh terytorialnykh hromad [Experience of strategic management of the development of united territorial communities]. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, 10, 54–61. [in Ukrainian].
13. Andrieieva, O. M. (2017). Yevropeiskyi vymir instytutsiinykh komponentiv kontseptsii SMART-CITY yak skladovoi e-demokratii [The European dimension of the institutional components of the SMART-CITY concept as a component of e-democracy.]. *Sutnist ta perspektyvy vprovadzhennia elektronnoi demokratii v Ukraini: mater. Mizhnarod. nauk.-prakt. konf.* [The essence and prospects of the introduction of e-democracy in Ukraine: Mater. International science and practice Conf.]. Vinnytsia [in Ukrainian].
14. Bobrovskiy, O. I. (2020). Zaprovdzhennia upravlinskykh smart-tekhnologii yak shliakh pidvyshchennia efektyvnosti publichnoho upravlinnia [Introduction of management smart technologies as a way to improve the efficiency of public administration]. *Evropský politický a právní diskurz*, 7, (2), 226–233. [in Ukrainian].
15. Krushelnyska, T., Hurzhii, O. (2020). Rozvytok tsyfrovyykh tekhnologii na prykladi derzhavnykh zakupivel, yak instrument monitorynhu efektyvnosti uriaduvannia [The development of digital technologies on the example of public procurement as a tool for monitoring the effectiveness of governance]. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, 8, 80–83. [in Ukrainian].
16. Matveieva, O., Navumau, V. (2022). Gustafsson M. Adoption of Public e-services versus Civic Tech Services: On the Issue of Trust and Citizen Participation in Ukraine and Belarus. *EGOV 2022: Electronic Government*, 15–3. Retrieved from https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-15086-9_2 [in English].
17. Shevchenko, S., Sydorenko, N. (2020). Elektronne uriaduvannia ta IKT yak instrumenty protydii koruptsii u konteksti svitovoho trendu prozorosti publichnoi sluzhby [Electronic governance and ICT as anti-corruption tools in the context of the global trend of public service transparency]. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, 8, 72–81. [in English].

18. Mamatova, T., Chykarenko, O., Chykarenko, I. (2020). Tsyfrovizatsiia publichnykh posluh: dosvid Dnipropetrovshchyny [Digitization of public services: experience of Dnipropetrovsk region]. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, 1, 98–102. [in Ukrainian].
19. Chukut, S. A., Dmytrenko, V. I. (2016). Smart-siti chy elektronne misto: suchasni pidkhody do rozuminnia vprovadzhennia e-uriaduvannia na mistsevomu rivni [Smart city or electronic city: modern approaches to understanding the implementation of e-government at the local level]. *Investysii: praktyka ta dosvid*, 13, 89–93. [in Ukrainian].
20. Kozak, K., Tarasenko, M., Kudriashova, A. (2017). Enerhoefektyvnist kontseptsii «rozumne» misto [Energy efficiency of the "smart" city concept]. *Teoretychni ta prykladni aspekty radiotekhniki i pryladobuduvannia*, mater. Vseukr. nauk.-tekhn. konf. [Theoretical and applied aspects of radio engineering and instrument engineering: Mater. All-Ukrainian science and technology conference]. Ternopil [in Ukrainian].
21. Kalenyuk, I., Uninets, I., Panchenko, Y., Datsenko, N., Bohun, M. (2022). Factors of successful development of smart cities. *International Journal of Computer Science and Network Security*, 22, 21–28. [in English].
22. Shemshuchenko, Yu. (2015). Kontseptualni problemy rehionalnoi polityky i detsentralizatsii vlady v Ukraini v konteksti yevrointehratsiinykh protsesiv [Conceptual problems of regional policy and decentralization of power in Ukraine in the context of European integration processes]. *Viche*, 12, 3–6. [in Ukrainian].
23. Kostyuchkov, S. K. (2016). Filosofiia spivrobitnytstva hromadianskoho suspilstva i mistsevoho samovriaduvannia u konteksti sotsialno-politychnoi vzaiemodii [The philosophy of cooperation of civil society and local self-government in the context of socio-political interaction]. *Habitus*, 2, 13–17. [in Ukrainian].
24. Treshchov, M. M. (2014). Fondy rehionalnoho rozvytku: yevropeiskyi dosvid ta neobkhidnist yoho vprovadzhennia v Ukraini [Regional development funds: European experience and the need for its implementation in Ukraine]. *Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia*, 39, 420–426. [in Ukrainian].
25. Munko, A. Yu. (2016). Mistsevi finansy: rozvytok teoretychnykh osnov [Local finance: development of theoretical foundations]. *Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia*, 1/2, 84–91. [in Ukrainian].
26. Kutsab-Bonk, K. (2016). Transkordonni aspekty sotsialno-ekonomichnoi konverhentsii rehioniv: yevrointehratsiinyi kontekst [Cross-border aspects of socio-economic convergence of regions]. *Aktualni problemy mizhnarodnykh vidnosyn*, 128, 125–138. [in Ukrainian].

IMPROVING THE METHODOLOGY OF SMARTIZATION OF TERRITORY DEVELOPMENT MANAGEMENT

Treshchev Myroslav, Khokhba Olena

Abstract. The article is devoted to the substantiation of the conceptual, methodical, and instrumental levels of the methodology of smartization of the management of the development of territories in the conditions of decentralization of power and permanent crises (the COVID-19 pandemic, martial law). The variability and aggressiveness of the external environment, the unstable state of the internal environment create constant crisis situations regarding the development of territories, which requires the search for non-standard management solutions. Among the key problems of the smart development of territories (as subsystems of local self-government), the most acute are the problems of regulatory and legal support, personnel, material and technical support, information support, the use of new management mechanisms and technologies, increasing the level of application of IT technologies, and reducing uncertainty in the formulation of strategic questions, etc. Therefore, the importance of applying the Smart City concept to the management of the local development support system is increasing. The methodology combines scientific and epistemological approaches and modern methods of solving problems, structuring the effectiveness of the mechanisms for solving them. Based on the specified prerequisites, the content of the levels of the methodology is summarized, which is aimed at eliminating its theoretical and institutional gaps and weak points in the community development system. Among the prerequisites are the following: the organizational and functional mechanism of smart management of the development of territories is created on the basis of the formation of a proactive position of representatives of local self-government bodies and interested persons (stakeholders) in cities regarding their development; planning the implementation of smart elements in management processes is based on resource and strategic approaches with the determination of the available financial capabilities of the territory; the motivation of local self-government bodies, residents and stakeholders regarding the development of the community is based on the perspective of development, ensuring the well-being and safety of citizens through the use of modern innovative development tools; control is determined by the specificity of the system of smart management of the development of territories.

Keywords: public management, local self-government, local development, public management methodology, Smart City, smart project, digitalization.

УДК 351.751+004.056.5(477)

Глобенко Сергій

ORCID iD 0000-0002-9751-4213

e-mail: svhlobenko@ukr.net

ІНФОРМАЦІЙНИЙ ПРОСТІР ДЕРЖАВИ ТА ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЙОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1\(13\)-195-210](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1(13)-195-210)

Анотація. З урахуванням мінливого й швидко змінюваного середовища охарактеризовано основні підходи держави до забезпечення ефективної побудови та стабільного функціонування її інформаційного простору, що в нинішніх умовах набуває особливо важливого, концептуального значення. Досліджено проблематику державної політики в інформаційній сфері з акцентом на гарантуванні інформаційної безпеки, значний інтерес до якої продиктований сучасною суспільною дійсністю. Розглянуто погляди щодо забезпечення національної безпеки і оборони держави в умовах новітніх загроз і викликів в аспекті необхідності досягнення максимально можливої стійкості як окремих її складових, так і самої системи в цілому, що зумовлено складними умовами її нинішнього функціонування і потребою її подальшого збереження. Виокремлено особливості національного інформаційного простору та з'ясовано основні проблеми його подальшого розвитку з урахуванням забезпечення безпеки особи, суспільства, держави як одного із основоположних факторів функціонування механізму держави, який характеризується значним рівнем комплексності й багатоаспектності, що нині в умовах України потребує пошуку максимально ефективних управлінських рішень. Проаналізовано роль і місце України у загальносвітових рейтингах безпекових спроможностей у сфері захисту інформаційного простору, відповідних механізмів державного управління, а також основних чинників, які впливають на ці процеси. Узагальнено й систематизовано фактори формування державної системи інформаційної безпеки, напрями імплементації стратегічних планів та відповідних заходів з питань забезпечення безпеки в інформаційній сфері в умовах надзвичайних і кризових явищ, наведено теоретичні й прикладні аспекти перспектив подальшого розвитку інформаційного простору держави і забезпечення його захисту в умовах України.

Ключові слова: інформаційний простір держави, інформаційна безпека, захист інформаційного простору, державна політика в інформаційній сфері, механізми державного управління.

Постановка проблеми. Проблеми, пов'язані з інформаційним простором держави, перебувають у центрі уваги

всіх держав світу, адже виклики й загрози у цій сфері проявляються у прямому, опосередкованому чи ймовірнісному аспекті і позначаються як на системі національної безпеки загалом, так і на окремій її складовій. У цьому контексті забезпечення безпеки особи, суспільства, держави набуває особливо важливого, концептуального значення через взаємозалежність, за якої неврахування окремих аспектів кожної складової може призвести до негативних наслідків для усього механізму держави. Разом із тим забезпечення інформаційної безпеки держави має безпосередній вплив на забезпечення як національної безпеки загалом, так і окремих її компонентів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Матеріали нашого дослідження ґрунтуються на працях, дотичних до проблем забезпечення національної безпеки загалом та інформаційної безпеки зокрема. Так, О. Резнікова [1], досліджуючи теоретичні й прикладні аспекти національної стійкості України, пропонує низку рекомендацій концептуального характеру й обґрунтовує авторське бачення моделі її побудови, підходи щодо формування й реалізації відповідної комплексної державної політики у цій сфері в нашій країні. О. Кантур [2] обґрунтовано доводить, що в умовах воєнних дій Україна демонструє найвищий ступінь стійкості до проявів дезінформації в медіапросторі, виявляючи тим самим власну спроможність протистояти іноземним інформаційним загрозам. Р. Прав [3], характеризуючи механізми формування і реалізації політики державної безпеки в інформаційній сфері, наголошує на доцільності застосування інноваційних підходів у разі виявлення та ідентифікації загроз, пропонує практичні рекомендації й визначає пріоритетні завдання з метою підтримання належного рівня безпеки в окресленій сфері. В. Торічний [4] розглядає проблеми інформаційного забезпечення безпеки держави в системі національної безпеки в умовах розбудови інформаційного суспільства, обґрунтовує авторські рекомендації щодо інформаційної складової у забезпеченні національної безпеки держави, а також визначає пріоритетні напрями реалізації державної політики в окресленій сфері.

Метою статті є виявлення особливостей національного інформаційного простору й теоретико-методологічне обґрунтування механізму забезпечення його захисту в умовах України.

Методи дослідження. У роботі використано загальнонаукову методологію проведення наукових досліджень. Так, застосовано методи емпіричних досліджень – спостереження, опису, узагальнення й класифікації (для розгляду предмета дослідження), контент-аналіз (для виокремлення основних характеристик інформаційного простору держави в аспекті його правового регулювання й розгляду в сучасному науковому дискурсі), порівняння (з метою наведення даних щодо місця держави у загальносвітових рейтингах, динаміки державних видатків на досліджувану сферу), а також методи теоретичних досліджень – аналізу і синтезу (з метою розгляду проблеми публічного управління захистом інформаційного простору через її розчленовування на окремі складові елементи й подальше їх об'єднання у цілісну систему), індукції та дедукції (для формулювання висновків і результатів із проведеного дослідження через сходження від загального до конкретного і навпаки).

Виклад основного матеріалу. З огляду на зростання інтересу до питань забезпечення національної безпеки загалом та її складових зокрема важливо розглядати ці поняття у нерозривній єдності, фокусуючи увагу на їх взаємозалежності та взаємовпливах. Відповідно у запропонованій О. Резніковою багаторівневій комплексній моделі забезпечення національної стійкості з-поміж пріоритетних сфер і напрямів на національному, регіональному й місцевому рівнях виокремлено стійкість до інформаційних впливів, де масштабність відповідного ефекту й зв'язок зі станом національної безпеки [1, с. 44, 161] відіграють, на думку авторки, ключову роль.

Така теза закріплена в Україні й на законодавчому рівні. Так, в Указі Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021 року “Про запровадження національної системи стійкості”» [5] наголошено на тому, що новітня реальність загалом формується

в умовах надзвичайно стрімкого розвитку сучасних технологій, що своєю чергою змінює усталені, традиційні уявлення суспільства про суть загроз будь-якого гатунку. Суспільна дійсність диктує нові умови зародження, виникнення й розвитку різноманітних надзвичайних та кризових ситуацій, розуміння яких і запровадження ефективних методів подолання яких потребує системного аналізу та оцінювання ризиків у різних сферах життєдіяльності, де одну із провідних ролей відіграють інформаційна й кібернетична (наприклад, захищеність та безперебійне функціонування інформаційно-телекомунікаційних послуг, забезпечення суспільної стійкості до інформаційних впливів і кіберстійкості національних інформаційних ресурсів, навички роботи з дезінформацією тощо).

Велике розмаїття загроз і викликів у інформаційній сфері стало поштовхом до розроблення шляхів їхньої класифікації. Одним із варіантів такого бачення є систематизація загроз у реалізації політики державної безпеки в інформаційній сфері України, запропонована Ю. Правом, а саме:

– загрози у реалізації політики державної безпеки в інформаційній сфері України:

- а) загальнодержавні, організаційно-управлінські;
- б) політико-правові;
- в) фінансово-економічні;
- г) інформаційні;

– загрози інформаційній безпеці:

- а) політично-інформаційні;
- б) інформаційно-економічні;
- в) інформаційно-пропагандистські;
- г) кіберзагрози [3, с. 80].

Розвиток уявлень про сферу інформаційної безпеки в контексті цивільного захисту пропонує колектив авторів [6], який вважає, що «на сьогодні цивільний захист відіграє полікомпонентну роль у забезпеченні національної безпеки держави», а до функцій єдиної державної системи цивільного захисту в аспекті забезпечення інформаційної безпеки пропонує віднести:

–організацію оповіщення органів влади та населення про

загрозу чи виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру;

–інформаційну підтримку (інформування) населення в районах виникнення надзвичайних ситуацій;

–забезпечення захисту інформації (зокрема захисту інформаційних систем) в інтересах державної системи цивільного захисту в різних режимах її функціонування [6, с. 139–140].

Із таким твердженням ми погоджуємося лише частково, адже воно, на наш погляд, не передає всієї повноти завдань, які стоять перед системою публічного управління захистом інформаційного простору як загалом, так і в умовах загрози чи виникнення надзвичайних ситуацій зокрема.

Нам імпонує теза В. Торічного про те, що інформаційна безпека у сфері державно-управлінських відносин має розглядатись як сукупність взаємодіючих і взаємопов'язаних компонентів, зокрема:

–загрози життєво важливим інтересам суспільства у сфері інформаційної безпеки, а також небезпеки, виклики та ризики;

–життєво важливі інтереси суспільства, держави та особистості, що підлягають інформаційному захистові;

–основні заходи, що проводяться суб'єктами механізму держави, представниками громадянського суспільства щодо нейтралізації загроз, небезпек і ризиків у сфері інформаційної безпеки [4, с. 114].

З огляду на це варто зважати на те, що глобальний інформаційний простір формується й розвивається досить стрімко, в інформаційній сфері людства відбуваються революційні зміни і трансформації, які активізують нові глобальні виклики й загрози, що становлять реальну небезпеку для людства та міжнародного правопорядку, а наслідки використання сучасної інформаційної зброї можуть бути зіставними із застосуванням зброї масового ураження [7].

У розвиток означеного В. Копанчук виокремлює такі загрози національній безпеці на рівні інформаційної сфери, властиві нашій державі:

–недосконалість нормативно-правової бази, якою унормовано сферу інформаційної безпеки на галузевому рівні;

- недостатній рівень розвиненості інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури національного масштабу;

- непослідовність державної політики щодо забезпечення інформаційної безпеки, побудованої на принципах системності, комплексності й ефективності, перевантажена й неефективна система державного управління й регулювання в означеній сфері;

- відсутність дієвих механізмів реалізації операцій інформаційно-психологічного типу, системи, що забезпечує активний кіберзахист інформаційного простору країни, а також надає асиметричну відповідь агресору;

- інформаційна війна інших держав проти України;

- зосередження засобів масової інформації загальнодержавного рівня в руках окремих груп стейкхолдерів;

- дезінформація громадян України та застосування проти них технологій інформаційно-психологічного маніпулятивного характеру [8, с. 196–197].

За таких складних обставин досягнути оптимального функціонування національного інформаційного простору видається хоча і надважким, однак повністю реальним завданням.

Так, нині в Україні розроблення загальнодержавних документів стратегічного значення, дотичних до сфери забезпечення безпеки держави як в цілому, так і стосовно окремих її компонентів, на наш погляд, має бути зорієнтоване на такі три альтернативи, запропоновані О. Резніковою, а саме:

- зменшення негативних впливів загроз будь-якого характеру або забезпечення швидкого відновлення системи публічного управління після надзвичайних і кризових явищ;

- пріоритетність превентивних або реактивних заходів реагування держави на загрозу;

- пріоритетність заходів щодо забезпечення готовності й прогнозування загроз, ефективний кризовий менеджмент, нарощування безпекових спроможностей [1, с. 113].

Одним із показників ефективності національного законодавства в означеній сфері, що наочно ілюструє прогрес держави, є рейтингування країн за критеріями оцінювання їх спроможностей у відповідній галузі. Провідними й

загальноновизнаними рейтингами сфери інформаційної та кібернетичної безпеки є Global Cybersecurity Index [9] та National Cyber Security Index [10], кожен з яких ми розглянемо більш докладно нижче.

Глобальний індекс кібербезпеки (Global Cybersecurity Index – GCI), перша редакція якого була опублікована у 2015 р., спрямований на визначення сфер і напрямів кібербезпеки, що потребують подальшого удосконалення державами, долученими до цієї ініціативи. Таким чином, розробляються практичні рекомендації національного рівня з урахуванням регіональної та галузевої специфіки, які в сукупності впливають на підвищення загальносвітового рівня кібербезпеки, поширення та упровадження передового досвіду, формування глобальної культури кібербезпеки тощо.

Сфера охоплення та структура GCI унормовані Резолюцією 130 [11], що нормативно закріплює посилення ролі й значущості Міжнародного союзу електрозв'язку (ITU) – спеціалізованої агенції ООН щодо ІКТ – з питань зміцнення довіри та забезпечення належного рівня безпеки у застосуванні інформаційно-телекомунікаційних технологій за п'ятьма основними сферами: правовою, технічною, організаційною, розвитком потенціалу, співробітництвом.

За даними GCI 2020 року [9], Україна посіла 78 місце з-поміж 194 країн, залучених до анкетування загалом, та 39 місце із 46 держав, які входять до європейського регіону (див. табл. 1).

Національний індекс кібербезпеки (National Cyber Security Index – NCSI) – це глобальний індекс, який в режимі реального часу вимірює готовність країн запобігати кіберзагрозам та управляти кіберінцидентами. Цей індекс сфокусовано на окремих аспектах кібербезпеки, що запроваджуються урядами на національних рівнях за чотирма сферами – чинного законодавства, сформованих інституцій, форматами співпраці, результатами.

Таблиця 1 - Рейтинг країн за Глобальним індексом кібербезпеки (GCI)

Рейтинг	Країна	Оцінка	Рейтинг	Країна Європи	Оцінка
1	США	100	1	Сполучене Королівство	99,54
2	Сполучене Королівство	99,54	2	Естонія	99,48
2	Саудівська Аравія	99,54	3	Іспанія	98,52
3	Естонія	99,48	4	Литва	97,93
4	Корея	98,52	5	Франція	97,6
4	Сінгапур	98,52	6	Туреччина	97,5
4	Іспанія	98,52	7	Люксембург	97,41
5	Об'єднані Арабські Емірати	98,06	7	Німеччина	97,41
5	Малайзія	98,06	8	Португалія	97,32
6	Литва	97,93	9	Латвія	97,28
7	Японія	97,82	10	Нідерланди	97,05
8	Канада	97,67	...		
9	Франція	97,6	30	Грузія	81,07
10	Індія	97,5	31	Ісландія	79,81
...			32	Румунія	76,29
70	Узбекистан	71,11	33	Молдова	75,78
71	Йорданія	70,96	34	Словенія	74,93
72	Уганда	69,98	35	Чеська Республіка	74,37
73	Замбія	68,88	36	Монако	72,57
74	Чилі	68,83	37	Болгарія	67,38
75	Кот д'Івуар	67,82	39	Україна	65,93
76	Коста-Ріка	67,45	40	Албанія	64,32
77	Болгарія	67,38	41	Чорногорія	53,23
78	Україна	65,93	42	Ліхтенштейн	35,15

Рейтинг	Країна	Оцінка	Рейтинг	Країна Європи	Оцінка
79	Пакистан	64,88	43	Боснія і Герцеговина	29,44
80	Албанія	64,32	44	Андорра	26,38
...			45	Сан-Марино	13,83
180	Екваторіальна Гвінея	1,46	46	Ватикан	0
181	КНДР	1,35			
182	Мікронезія	0			
182	Ватикан	0			
182	Ємен	0			

Джерело: побудовано автором за даними [9]

Так, з метою розроблення оновленої редакції NCSI було загалом вивчено стан кібербезпеки 163 країн світу за показниками ефективності законодавства у сфері кібербезпеки, управління кіберінцидентами, інформаційної безпеки, довірчих послуг, захисту персональних даних, боротьби із кіберзлочинністю тощо. За підсумками дослідження Україна посіла 24 місце зі 163 проаналізованих країн (див. табл. 2).

Таблиця 2 – Рейтинг країн за Національним індексом кібербезпеки (NCSI)

Рейтинг	Країна	Національний індекс кібербезпеки	Рівень цифрового розвитку	Різниця
1.	Греція	96,10	64,02	32,08
2.	Бельгія	94,81	74,07	20,74
3.	Литва	93,51	67,34	26,17
4.	Естонія	93,51	75,59	17,92
5.	Чеська Республіка	92,21	69,21	23,00
6.	Німеччина	90,91	80,01	10,90
7.	Румунія	89,61	59,84	29,77
8.	Португалія	89,61	68,46	21,15

Рейтинг	Країна	Національний індекс кібербезпеки	Рівень цифрового розвитку	Різниця
9.	Іспанія	88,31	72,21	16,10
10.	Польща	87,01	65,03	21,98
...				
20.	Малайзія	79,22	62,19	17,03
21.	Італія	79,22	67,26	11,96
22.	Сполучене Королівство	77,92	79,96	-2,04
23.	Швейцарія	76,62	82,93	-6,31
24.	Україна	75,32	55,96	19,36
25.	Латвія	75,32	66,23	9,09
...				
160.	Домініка	3,90	56,90	-53,00
161.	Соломонові острови	2,60	21,10	-18,50
162.	Тувалу	2,60		
163.	Південний Судан	1,30		

Джерело: побудовано автором за даними [10]

Окрім того, у контексті викладеного вважаємо за необхідне навести дані про видатки Державного бюджету України 2022 р. на сферу захисту інформаційного простору (див. табл. 3), основний фокус якого було спрямовано на підтримання економіки нашої держави в умовах надзвичайних і кризових явищ.

Таблиця 3 – Видатки Державного бюджету України 2022 р. на сферу захисту інформаційного простору

№ з/п	Показник	Сума (грн)
1	Інформаційно-аналітичне забезпечення координаційної діяльності у сфері національної безпеки і оборони	335126,3
2	Інформаційно-аналітичне забезпечення	53006,2

	діяльності у сфері інформаційної безпеки України	
3	Модернізація цифрових інформаційно-аналітичних систем	50000
4	Електронне урядування	651524
5	Розвиток пріоритетних проектів в галузі інформаційних технологій	450000
6	Національна програма інформатизації	2205274,6
7	Збирання, обробка та розповсюдження офіційної інформаційної продукції	268543,9
8	Здійснення заходів у сфері захисту національного інформаційного простору	50000
Усього:		4 063 475

Джерело: побудовано автором за даними [12]

Примітним є той факт, що показник «здійснення заходів у сфері захисту національного інформаційного простору» для Міністерства культури та інформаційної політики України в розрізі видатків Державного бюджету України з'явився лише у 2018 році, а за результатами аналізу їх розподілу впродовж п'ятирічного періоду встановлено, що він тяжіє до скорочення (див. рис. 1).

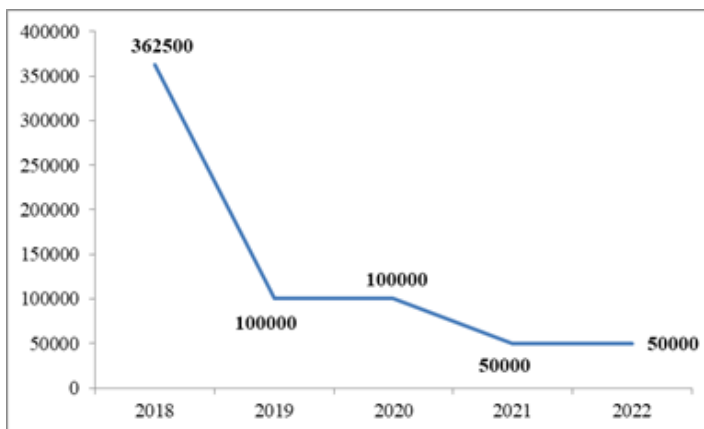


Рис. 1 – Динаміка видатків Державного бюджету України на здійснення заходів у сфері захисту національного інформаційного простору (2018–2022 рр., грн)

Джерело: розроблено автором

Однак інші показники, які є дотичними до сфери захисту інформаційного простору держави й відповідного організаційно-функціонального забезпечення публічного управління, що загалом сприяють зміцненню національної стійкості (див. табл. 3), залишаються сталими із певним збільшенням видатків на сферу національної безпеки і оборони.

Науковці [3, с. 197–199] стверджують, що задля імплементації будь-яких стратегічних планів та відповідних заходів з питань забезпечення безпеки в інформаційній сфері вкрай важливим є налагодження тісної співпраці та взаємодії між державою та суспільством. Такий формат здатний мати значні позитивні ефекти, а саме: для суспільства загалом – його активізація в аспекті забезпечення власної безпеки, підвищення рівня кібербезпеки, розвиток інститутів громадянського суспільства; для окремих індивідів – навички протидії інформаційним загрозам, медіаграмотність, цифрова компетентність; для приватного сектора – підвищення спроможностей у подоланні інформаційних загроз, корпоративної безпеки, налагодження ефективної комунікації; для інститутів громадянського суспільства – інструментарій долучення до процесів і процедур формування й реалізації державної політики у безпековій сфері, громадські ініціативи щодо впровадження інноваційних підходів у відповідну сферу державної політики; для органів публічної влади – одержання додаткових експертних консультацій, вивчення досвіду громадського сектора і міжнародних організацій, залучення інститутів громадянського суспільства безпосередньо до реалізації державної політики, моніторингу та аналізу її ефективності тощо.

Ми погоджуємося із пропозицією про те, що основоположними факторами формування державної системи інформаційної безпеки мають стати законність, чітке розмежування повноважень, добровільність залучення стейкхолдерів, колегіальність управління системою, стабільність ядра системи, адаптивність до змін і умов функціонування, раціональне поєднання універсальності та диференціації механізмів забезпечення інформаційної безпеки, поетапність упровадження [4, с. 246–247] та забезпечення

сталості як цієї підсистеми, так і всієї системи забезпечення національної безпеки держави, адже новітня дійсність значною мірою актуалізує потребу і нагальність відповідної державної політики.

Висновки та перспективи. Проведене дослідження дає змогу зробити певні узагальнення та систематизувати основні підходи щодо забезпечення захисту інформаційного простору держави в умовах України. Так, пріоритетними, на наш погляд, є:

–забезпечення спроможностей держави у секторі безпеки та оборони, зокрема щодо нейтралізації негативних інформаційних впливів, дестабілізуючих і деструктивних явищ, відповідної рішучої протидії;

–посилення здатності суб'єктів механізму держави до реалізації проактивного підходу, зокрема в аспекті імплементації превентивних заходів щодо безпосередніх, опосередкованих, ймовірнісних загроз і відповідного на них реагування;

–проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед різноманітних суспільних груп та окремих індивідів, представників суб'єктів механізму держави з питань надзвичайних та кризових ситуацій в контексті потенційних ризиків і загроз для національної безпеки держави загалом та її окремих компонентів.

Окреслене коло питань вбачається перспективним для проведення подальших досліджень за означеним напрямом державної політики України.

Список використаних джерел

1. Резнікова О. Національна стійкість в умовах мінливого безпекового середовища : монографія. Київ : НІСД, 2022. 456 с.
2. Кантур О. Досвід іноземних держав у питанні протидії інформаційним впливам Російської Федерації. *Вісник КНУ ім. Т. Шевченка. Державне управління*. 2022. Вип. 2(16). С. 5–12.
3. Прав Р. Ю. Механізми формування і реалізації політики державної безпеки в інформаційній сфері : дис. ... канд. держ. упр. : спец. 25.00.05 «Держ. упр. у сфері держ. безпеки та охорони громад. порядку» / МАУП. Київ, 2020. 263 с.
4. Торічний В. О. Інформаційне забезпечення безпеки держави в умовах інформаційного суспільства : державно-управлінський аспект : монографія. Харків : НУЦЗУ, 2020. 274 с.
5. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 серпня 2021

року «Про запровадження національної системи стійкості»: Указ Президента України від 27.09.2001 р. № 479/2021. *Офіційний вісник України*. 2021. 79. 31.

6. Цивільний захист у забезпеченні національної безпеки України (основи становлення, сучасний стан, напрямки розвитку): монографія / О. Я. Лещенко, В. М. Михайлов, М. В. Андрієнко та ін. Київ: ІДУ НД ЦЗ, 2021. 348 с.
7. Пилипчук В. Г. Розвиток правової науки в інформаційній сфері: системні проблеми та пріоритети. *Право України*. 2013. № 9. С. 146–161.
8. Копанчук В. О. Державна політика у сфері національної безпеки та охорони громадського порядку: дис. ... докт. держ. упр.: спец. 25.00.05. «Держ. упр. у сфері держ. безпеки та охорони громадського порядку» / НУЦЗУ. Харків, 2020. 375 с.
9. Global Cybersecurity Index 2020. *ITU Publications*: website. URL: <https://www.itu.int/epublications/publication/D-STR-GCI.01-2021-HTM-E> (дата звернення: 19.02.2023).
10. National Cyber Security Index. URL: <https://ncsi.ega.ee/> (дата звернення: 19.02.2023).
11. Strengthening the role of ITU in building confidence and security in the use of information and communication technologies: Resolution 130 Rev. Dubai, 2018. URL: https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Documents/RES_130_rev_Dubai.pdf (дата звернення: 19.02.2023).
12. Про Державний бюджет України на 2022 рік: Закон України від 02.12.2021 р. № 1928-IX. *Офіційний веб-портал парламенту України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1928-20#Text> (дата звернення: 20.02.2023).

References

1. Reznikova, O. (2022). *Natsionalna stiiikist v umovakh minlyvoho bezpekovoho seredovyshcha* [National resilience under conditions of a changing security environment]. Kyiv: NISD [in Ukrainian].
2. Kantur, O. (2022). Dosvid inozemnykh derzhav u pytanni protyddii informatsiynym vplyvym Rosiiskoi Fereratsii [Experience of foreign states in the issue of counterfeiting information influences of the Russian Federation]. *Visnyk KNU im. T. Shevchenka. Derzhavne upravlinnia*, 2 (16), 5–12. [in Ukrainian].
3. Prav, R. Yu. (2020). *Mekhanizmy formuvannia i realizatsii polityky derzhavnoi bezpeky v informatsiinii sferi* [Mechanisms of formation and implementation of state security policy in the information sphere]. (Candidates thesis). MAUP. Kyiv [in Ukrainian].
4. Torichnyi, V. O. (2020). Informatsiine zabezpechennia bezpeky derzhavy v umovakh informatsiinoho suspilstva: derzhavno-upravlinskyi aspekt [Information provision of state security under conditions of the information society: public-administrative aspect]. Kharkiv: NUTsZU [in Ukrainian].
5. On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated August 20, 2021 «On the introduction of the national stability system»: Decree of the President of Ukraine from September 27, 2001. № 479/2021. (2021). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*, 79, 31. [in Ukrainian].
6. Leshchenko, O. Ya., Mykhailov, V. M., Andriienko, M. V. et al. (2021). Tsyvilnyi zakhyst u zabezpechenni natsionalnoi bezpeky Ukrainy (osnovy stanovlennia, suchasnyi stan, napriamky rozvytku) [Civil protection in ensuring the national security of Ukraine (fundamentals of formation, current state, development prospects)]. Kyiv: IDU ND TsZ [in Ukrainian].
7. Pylypchuk, V. H. (2013). Rozvytok pravovoi nauky v informatsiinii sferi: systemni problemy ta priorytety [Development of legal science in the information field: systemic problems and priorities]. *Pravo Ukrainy*, 9, 146–161 [in Ukrainian].

8. Kopanchuk, V. O. (2020). *Derzhavna polityka u sferi natsionalnoi bezpeky ta okhorony hromadskoho poriadku* [State policy in the field of national security and protection of public order] (Doctors thesis). NUTsZU. Kharkiv [in Ukrainian].
9. Global Cybersecurity Index 2020. *TU Publications*: websit. Retrieved from <https://www.itu.int/epublications/publication/D-STR-GCI.01-2021-HTM-E> [in English].
10. National Cyber Security Index. Retrieved from <https://ncsi.ega.ee/> [in English].
11. Strengthening the role of ITU in building confidence and security in the use of information and communication technologies: Resolution 130. (2018). Rev. Dubai. Retrieved from https://www.itu.int/en/ITU-D/Cybersecurity/Documents/RES_130_rev_Dubai.pdf. [in English].
12. Law of Ukraine On the State Budget of Ukraine for 2022 from December 2, 2021 № 1928-IX. *Ofitsiyni veb-portal parlamentu Ukrainy*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1928-20#Text> [in Ukrainian].

INFORMATION SPACE OF THE STATE AND PROBLEMS OF ENSURING ITS PROTECTION IN UKRAINE

Hlobenko Serhii

Abstract. Taking into account an inconstant and rapidly changing environment, the main approaches of the state in ensuring effective construction and stable functioning of its information space are characterized, which in current conditions acquires a particularly important, conceptual meaning. The problems of state policy in the information sphere are studied with an emphasis on guaranteeing information security, a significant interest in which is dictated by the modern social reality. Views on ensuring national security and defense of the state in the face of the latest threats and challenges in terms of the need to achieve the maximum possible stability of both its certain components and the system as a whole are considered, which is caused by the complex conditions of its current functioning and the need for its further preservation. The features of the national information space are singled out and the main problems of its further development are clarified, taking into account ensuring security of an individual, society, and the state as one of the fundamental factors of the state mechanism's functioning, characterized by a significant level of complexity and being multifaceted, which currently under Ukrainian conditions requires the search for the most effective administrative decisions. The role and place of Ukraine in global ratings of security capabilities in the field of protection of information space, the relevant mechanisms of public administration, as well as the main causes that influence these processes are analyzed. The factors of the formation of the state information security system, directions of implementation of strategic plans and relevant measures for ensuring security in the information sphere under conditions of emergencies and crises are summarized and systematized, theoretical and applied aspects of prospects for the further development of information space of the state and ensuring its protection in Ukrainian conditions are described.

Key words: information space of the state, information security, protection of information space, state policy in the information sphere, mechanisms of public administration.

Подобєд Ігор

ORCID ID 0000-0001-6779-2717

e-mail: ipodobed21@gmail.com

ТЕОРЕТИЧНИЙ КОНЦЕПТ РЕСУРСНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1\(13\)-211-240](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1(13)-211-240)

Анотація. Розглянуто ресурсний механізм державного управління в системі цивільного захисту, його теоретичний концепт. Дані емпіричного дослідження проаналізовано за допомогою аналітичного, логіко-семантичного методів, структурно-функціонального, системного підходів, контент-аналізу, аналізу та синтезу, індукції та дедукції тощо. Встановлено, що ресурсний механізм державного управління в системі цивільного захисту є управлінською категорією, сукупністю матеріальних, фінансових, нематеріальних, технологічних, інституційних, організаційних та інших складових суб'єкта, ефективне використання яких забезпечить якісну діяльність управлінської структури цієї системи. Обґрунтовано, що конфігурацію спроможності ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту слід розглядати в аспекті теоретичної та прикладної ідентифікації як двох частин одного цілого: внутрішньої спроможності (характеризується ресурсним механізмом) та зовнішньої (є результатом державного управління). Виявлення проблемних аспектів ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту дало змогу обґрунтувати ключові напрями його вдосконалення: оптимізувати комплексну систему прогнозування, моніторингу та контролю, удосконалити організаційну, правову, фінансову та інші складові. Аргументовано доцільність застосування методології програмно-проектного менеджменту для формування і функціонування ресурсного механізму системи. Запропоновано основні складові Стандарту ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту для упорядкування процесів формування і функціонування ресурсного механізму та Концепції вдосконалення ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту. Доведено, що забезпечення безперервності, циклічності, залежності ефективності управління від послідовності його етапів, динамічності та стійкості ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту сприятиме підвищенню ефективності системи цивільного захисту й ефективному використанню її ресурсів.

Ключові слова: ресурсний механізм, ресурс, ресурсне забезпечення, система цивільного захисту, державне управління.

Постановка проблеми. В Україні природно-техногенна ситуація залишається напруженою, а в окремих її складових – загрозовою. В умовах сьогодення в системі цивільного захисту спостерігається тенденція до збільшення потенційних ризиків і надзвичайних ситуацій, спричинених воєнним станом, погіршенням екологічної ситуації, урбанізацією, науково-технічним прогресом тощо. Створюється значна загроза для населення, суспільства та держави, результатом надзвичайних ситуацій є загибель і травмування людей, руйнування критичної інфраструктури, житлового фонду, виробничих і промислових потужностей тощо.

Успішне функціонування та розвиток систем, зокрема цивільного захисту, значно залежить від ресурсного механізму державного управління, що передбачає наявність достатніх ресурсів і вміння ефективно та раціонально їх витратити. Загалом ресурси, які необхідно використовувати для вирішення нагальних питань, а саме – під час війни, в умовах збільшення ризиків виникнення надзвичайних ситуацій воєнного, природного, техногенного та екологічного характеру тощо, залишаються обмеженими, недостатніми. Відповідно виявляється ресурсна неспроможність інституцій системи цивільного захисту здійснювати свої повноваження.

Статистичні дані свідчать про те, що рівень фінансових, матеріальних, технічних, продовольчих, медичних, транспортних та інших видів ресурсів недостатній, фінансова складова системи цивільного захисту є дефіцитною і в середньому становить менше ніж 1,0% сукупних видатків Державного бюджету України. Війна завдала значної шкоди системі цивільного захисту: частково або повністю знищено техніку, обладнання і споруди, які використовувалися для реагування на надзвичайні ситуації і цивільний захист населення.

В умовах сьогодення не лише внутрішні (локальні) фактори впливають на формування ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту, а й глобальні виклики, пов'язані з відкритістю світових економік і прискоренням руху значної частини ресурсів (людських, фінансових, матеріальних, технічних, послуг, ідей

тощо), що спричиняє нерівномірний їх розподіл за територіями як у державі, так і за її межами [1, с. 1].

Незважаючи на розширення в умовах децентралізації джерел надходжень до бюджетів різного рівня, повноважень інституцій щодо управління ресурсами тощо, оптимізація ресурсного механізму державного управління в системі соціального захисту відбувається нерівномірно у регіонах, не застосовуються комплексний та системний підходи до формування ресурсної бази громад, не повною мірою використовуються їх інноваційні форми й методи залучення. Окрім того, ухвалені програми та окремі проєкти розвитку системи цивільного захисту і заявлені цілі не завжди підкріплені достатніми фінансовими, матеріальними та іншими ресурсами.

Попри наявність різних досліджень теоретичного та методологічного інструментарію, нині немає універсального підходу до вирішення проблем ефективності функціонування органів державного управління щодо розвитку ресурсного механізму системи цивільного захисту. Свідченням цього є недосконалий ресурсний механізм державного управління цієї системи, зокрема прогалини у нормативно-правому забезпеченні певних функціональних підсистем; нечітко розмежовані повноваження між різними суб'єктами забезпечення цивільного захисту всіх рівнів тощо. Досвід свідчить, що неефективність взаємодії складових системи, зокрема державних інституцій та громадянського суспільства, корупція, недосконалість правових норм, дефіцит необхідних для розвитку системи ресурсів тощо породжують низку небезпек, які можуть призвести до руйнації системи.

З огляду на значущість ресурсів у процесі розвитку системи цивільного захисту ресурсне забезпечення її інституцій має бути пріоритетним напрямом державної політики і предметом ґрунтовного аналізу для вироблення стратегії ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту, спрямованої на забезпечення її збалансованого розвитку.

На систему цивільного захисту здійснюють вплив і процеси децентралізації, що потребує визначення

концептуальних теоретичних і методологічних засад щодо її ресурсного забезпечення. Сучасні перетворення супроводжуються інституційними змінами ресурсного механізму державного управління. Трансформація його на якісно нових засадах, ураховуючи інтенсифікацію суспільних процесів і потребу в розв'язанні системних проблем сфери цивільного захисту, зумовлює необхідність глибокого теоретичного, методологічного і методичного опрацювання проблеми недосконалості ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту в умовах ресурсної обмеженості.

Через те, що основними проблемами ресурсного механізму є і неефективне державне управління, а не лише обмежене фінансове, матеріальне, технічне та інше його забезпечення, то і дослідження теоретичних аспектів саме ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту актуальне не лише з погляду використання чи доступності ресурсів, а насамперед управлінсько-логістичного підходу, який забезпечить ефективне та раціональне їх формування та використання. Ключову роль відіграють завдання наукового теоретичного обґрунтування, виявлення і подолання проблемних аспектів функціонування цілісного ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту, його взаємозв'язку із регіональними, місцевими, об'єктовими системами та зовнішнім середовищем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Кількість наукових розвідок з питань державного управління в системі цивільного захисту з року в рік зростає. Різноманітним аспектам цієї проблематики присвячено чимало наукових досліджень.

Збільшилася кількість наукових праць різних галузей знань, у тому числі права, економіки й державного управління, зокрема з проблем: реформування державного управління у сфері цивільного захисту; вдосконалення чинної нормативно-правової бази, що регламентує діяльність інституцій системи; зміцнення фінансової складової системи цивільного захисту; оптимізації системи державного управління

у зазначеній сфері тощо.

Значний вклад у дослідження державного управління в системі цивільного захисту України внесли такі вітчизняні вчені: С. Артем'єв, К. Белікова, П. Волянський, С. Гур'єв, О. Малько, О. Ольшанський, С. Потеряйко, О. Соловійов, О. Твердохліб, А. Терентьєва, В. Федорчак, А. Чубенко та інші.

Так, у монографії вчені П. Волянський, С. Гур'єв, О. Соловійов, А. Терентьєва розглянули теоретичні засади державного управління в умовах надзвичайних ситуацій, дослідили принципи і заходи захисту, структуру системи державного управління в надзвичайних ситуаціях і запропонували комплекс заходів з оперативного управління ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій; принципи та технології оперативного управління процесом ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру; принципи формування та реалізації технологій інформаційної підтримки та інформаційно-аналітичного супроводу схвалення управлінських рішень за умов надзвичайних ситуацій, обґрунтували методологію кризового менеджменту [2].

Питанням аналізу механізмів державного управління у сфері цивільного захисту, вдосконалення структури системи управління сферою цивільного захисту і механізму ухвалення управлінських рішень у сфері безпеки, прогнозування дієвості функціонування безпекових структур, визначення напрямів модернізації системи державного управління сферою цивільного захисту України присвячено працю О. Твердохліба, К. Белікової, С. Потеряйка [3]. Окрім того, С. Потеряйко детально аналізує основні проблеми функціонування організаційного та структурного механізмів державного управління у сфері цивільного захисту. Він вказує на необхідність удосконалення чинних нормативно-правових актів системи цивільного захисту, передання повноважень і функцій з цивільного захисту об'єднаним територіальним громадам [4–5].

У дисертаційній роботі «Теоретичні основи ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту» О. Ольшанський розглянув сферу цивільного захисту як форму публічного управління і прояв децентралізації. Він

відслідкував генезу наукової думки щодо ресурсного підходу і його застосування у розвитку системи цивільного захисту; удосконалив понятійно-категорійний апарат ресурсного механізму цивільного захисту [1; 6].

А. Чубенко в своїй праці обґрунтовує теоретичні засади, зокрема й правові, фінансування системи цивільного захисту, формулює науково доведені пропозиції теоретичного, методологічного й організаційно-правового характеру з метою удосконалення правового регулювання відносин у системі фінансового забезпечення системи цивільного захисту [7].

Інші вчені зосереджують свою увагу на різних аспектах удосконалення механізмів державного управління. Так, О. Гудович, О. Ковальов, В. Мазуренко на основі аналізу Кодексу цивільного захисту України, Положень про функціональні та територіальні підсистеми системи цивільного захисту, спроможності їх органів управління та сил цивільного захисту до виконання поставлених завдань слушно зазначили, що в процесі формування завдань не враховується стан інституційного, ресурсного і кадрового забезпечення, не оцінюються можливості щодо виконання основних функцій у цій системі [8]. Тобто не враховується і ресурсний механізм.

Проаналізувавши наукові дослідження з питань ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту, слід зазначити, що серед дослідників немає єдиного погляду на визначення ресурсів системи та змістовну сутність понять «ресурс», «потенціал», «забезпечення», неоднозначно вони визначають категорії «ресурсний механізм», «ресурсний потенціал», «ресурсне забезпечення» тощо.

Зазвичай питання ресурсного механізму розглядаються в контексті формування та накопичення ресурсів, оцінювання ресурсного потенціалу. Проте поза увагою залишаються проблеми: використання і раціонального перерозподілу ресурсів; «ресурсної залежності» інституцій регіонального, місцевого й об'єктового рівнів; процедури узгодження запланованих цілей і ресурсів суб'єктів системи; класифікація ресурсів тощо.

Незважаючи на розвідки вітчизняних вчених з окресленої проблематики, залишаються невирішеними питання

теоретичного та методологічного характеру. Зокрема, необґрунтований теоретичний концепт ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту та його інструментарій, наявні підходи до визначення сутності ресурсного механізму, його структури й особливостей часом є суперечливими. Зазначене актуалізує тему дослідження з метою формування цілісної концепції ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту, що базується на визначенні місця і ролі ресурсів та обґрунтуванні механізмів узгодження дій суб'єктів державного управління системи щодо раціонального розподілу та перерозподілу ресурсів з метою досягнення цілей.

Мета статті полягає в обґрунтуванні теоретичних засад ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту та розробленні пріоритетних напрямів його оптимізації для підвищення рівня надійності та ефективності цивільного захисту.

Методи дослідження. В роботі використано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів наукового дослідження, перш за все, враховуючи багатогранність предмета дослідження, діалектичний метод пізнання, а також системний та комплексний підходи, що дало змогу розкрити і проаналізувати складні компоненти ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту в їх тісному взаємозв'язку, забезпечуючи його цілісність.

Зокрема, використано такі методи: аналітичний – для пошуку наукової інформації за тематикою дослідження; логіко-семантичний, індукції та дедукції, системний підхід – для упорядкування емпіричної інформації, виявлення особливостей окремих елементів ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту та принципи їх взаємодії, дослідження його цілісності, взаємозв'язку та взаємодії його елементів, уточнення понятійно-категорійного апарату дослідження; комплексні методи дослідження дали змогу розкрити структурно-функціональні зв'язки складного цілісного об'єкта нашого дослідження; структурно-функціональний – для структуризації функцій, компетенцій та повноважень у системі

цивільного захисту; узагальнення – для узагальнення незалежних характеристик об'єкта; для аналізу попередніх досліджень з визначеної проблематики використано метод контент-аналізу дотичних досліджень. Також для обґрунтування напрямів удосконалення ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту використано системний, прогнозування та програмно-цільовий методи, а також методи експертної оцінки та аналізу результатів. Емпіричні методи дослідження, зокрема спостереження, діагностування використано для отримання наукових фактів про формування, розвиток та сучасний стан ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту. Інформаційний метод дав змогу забезпечити швидке та ефективне отримання інформації з різних джерел щодо обраної проблематики.

Виклад основного матеріалу. Аналіз стану техногенної, пожежної і природної безпеки, функціонування усіх складових системи цивільного захисту вказує на наявність певних проблем у сфері цивільного захисту, які можуть становити загрозу населенню, суспільству та державі. Досліджуючи різновекторність системи цивільного захисту, слід зазначити, що ця сфера в Україні є державною монополією, яка забезпечує ключове суспільне благо – безпеку, і для її діяльності необхідні значні фінансові, матеріальні і людські ресурси тощо. Її ефективне функціонування є одним із визначальних чинників розвитку держави.

Систему цивільного захисту розглядаємо як системний об'єкт – відкриту динамічну систему, що функціонує, розвивається та піддається аналізу, створена та управляється на засадах загальних принципів формування та функціонування системи, складовими якої є, крім інших, і ресурсне забезпечення, зокрема фінанси, інформація, час, знання тощо.

Ресурсний механізм державного управління є складним і багатоаспектним питанням. Він залишається неадекватним рівню і характеру загроз, насамперед ураховуючи переважно синергетичний характер таких загроз. З огляду на це є багато проблемних аспектів, для вирішення яких необхідні узгодження, координація, контроль, делегування повноважень

та інші управлінські та організаційні дії.

У контексті дослідження категорію «механізм» слід розкривати через специфічні процедури здійснення процесів мобілізації, розподілу, перерозподілу, відтворення ресурсів і використання їх за чітко визначеним порядком взаємодії. Під поняттям «механізм» вчені розуміють «послідовність взаємопов'язаних дій суб'єктів управління, узгоджених із наявною сукупністю засобів і регламентуючих методів, що забезпечують перетворення вихідних рішень в результат» [9].

Механізми завжди є конкретними, оскільки спрямовані на отримання результату через регламенти та взаємозв'язок певних дій з використанням доступних ресурсів. Ресурсний механізм державного управління в системі цивільного захисту – це «режим взаємодії суб'єктів управління в процесі мобілізації, використання, перерозподілу і відтворення ресурсів, відповідно до компетенції щодо розпорядження ними» [9].

Ми погоджуємося з думкою О. Федорчак, що механізм державного управління є системою, яка призначена для практичної реалізації державного управління і досягнення поставлених цілей, вона має затверджену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням [10]. Однак це визначення доцільно доповнити і наявністю ресурсного механізму.

Науковці виокремлюють два ключових підходи до трактування ресурсного забезпечення – статичний та управлінсько-логістичний [11]. Зокрема, А. Мельник та інші вчені під «ресурсним забезпеченням» розуміють «сукупність ресурсів, що використовуються чи можуть бути використані... для здійснення своєї діяльності» [12]. Термін «забезпечення» трактуватимемо як «постачання певних ресурсів у достатній кількості для задоволення потреб, створення умов для здійснення чого-небудь, гарантування чогось, захист, охорона від небезпеки» [13, с. 19]. Т. Безверхнюк трактує його як «систему державних заходів, спрямованих на створення матеріальних, правових, інституційних умов перетворення елементів ресурсного простору в засоби досягнення цілей» [9].

Тобто ресурсний механізм розглядається не лише з

погляду використання чи доступності ресурсів, а насамперед за умови наявності управлінського механізму, який забезпечує їх ефективне та раціональне використання.

П. Гаман визначає механізм державного управління системою цивільного захисту як «спосіб застосування заходів впливу суб'єкта державного управління щодо запобігання і подолання наслідків надзвичайних ситуацій...» [14]. Коректним, на нашу думку, є визначення ресурсного механізму як «комплексу заходів забезпечення... ресурсами відповідного виду та складу, що включає механізми пошуку, отримання, зберігання, накопичення, планування, обліку, використання та витрат» [15, с. 200]. Тобто для формування ефективного ресурсного механізму в системі слід створити дієву підсистему управління цим механізмом, яка в кінцевому результаті забезпечить ефективність системи.

Отже, в контексті ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту логічно використовувати управлінсько-логістичний підхід, з позицій якого ресурсне забезпечення характеризується певними особливостями (складовими). Таке забезпечення є:

- «системною діяльністю з визначення необхідного переліку, джерел формування, накопичення, перетворення, розподілу та постачання ресурсів;

- результатом ресурсного забезпечення є потік ресурсів у різних його видах і формах до кінцевого споживання, який може бути як усередині, так і ззовні організаційної системи для якої він призначений;

- власне ресурсне забезпечення та ресурси є лише засобами ефективного досягнення основних цілей організаційної системи», зокрема системи цивільного захисту тощо [16, с. 79].

Оскільки значення ресурсного механізму полягає у своєчасному задоволенні потреб системи та забезпеченні її діяльності, наявність ресурсів дає змогу системі досягти цілей своєї діяльності. Водночас важливим є і вибір оптимальних підходів до управління ресурсним механізмом у системі цивільного захисту, що дає змогу забезпечити процес їхнього використання більш раціонально, з орієнтацією на підвищення

результативності діяльності.

З огляду на зазначене важливими для дослідження є і погляди вчених на ресурсне забезпечення як на процес, який проходить певні етапи (оцінка ресурсних потреб, обґрунтування джерел надходження необхідних ресурсів, здійснення моніторингу та контролю за їх використанням) і передбачає реалізацію управлінських функцій на рівні прикладних процедур. Відбуваються процеси мобілізації, накопичення, розподілу, перерозподілу, відтворення, конвертації ресурсів, а також планування, контролю, моніторингу та інших процедур, що спрямовуються на ефективне та раціональне використання ресурсів і мінімізацію ризиків у діяльності системи.

Ресурсний механізм державного управління в системі цивільного захисту є об'єктивною передумовою реалізації заходів цивільного захисту. Його сутність полягає в організації процесу формування та використання ресурсів. Ресурсний механізм утворює багаторівнева система субординованих і взаємопов'язаних складових ресурсної платформи (простору), які використовують суб'єкти системи для досягнення цілей відповідно до наданих їм повноважень щодо формування і використання ресурсів. Перетворення елементів ресурсної платформи в засоби досягнення цілей державного управління в системі цивільного захисту регулюється системою державних заходів через створення матеріальних, правових, інституційних та інших умов. Дієвість і впорядкованість таких заходів гарантують принципи такого ресурсного механізму, що висувають вимоги до організації процесу формування і використання ресурсів, напрями та межі схвалення управлінських рішень з розпорядження і раціонального перерозподілу ресурсів системи [9]. У процесі децентралізації створюється нова модель територіальної організації влади, яка передбачає зміну принципів державного управління системи цивільного захисту, її фінансування, виконання нових завдань, зокрема й ресурсного забезпечення, закріплення повноважень і відповідальності тощо [17, с. 8].

З огляду на зазначене актуальним є впровадження сучасної системи управління ресурсами системи цивільного захисту з використанням програмно-проектного менеджменту.

Створення нових, розвиток і підтримка наявних спроможностей ресурсного механізму із застосуванням методології програмно-проектного менеджменту сприятиме досягненню цілей програм та окремих проєктів, а також впровадженню змін у систему цивільного захисту.

У вказаному контексті релевантним є запропонований О. Ольшанським концептуальний підхід до формування ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту, а саме: застосування двовимірного підходу, який складається з двох сегментів: перший – використання ресурсного потенціалу території та його розширення чи диверсифікація; другий – регенерація втрачених ресурсів, розроблення та створення нових, ухвалення управлінських рішень щодо напрямів та інтенсивності формування конкретного виду ресурсів на основі прогнозування потреб у майбутньому, що дасть змогу як споживати оригінальні ресурси для досягнення цілей розвитку, так і використовувати певні комбінації ресурсів залежно від наявних умов [1].

Обґрунтованою, на наш погляд, видається і конфігурація спроможності системи цивільного захисту в аспекті теоретичної і прикладної ідентифікації як окреслення елементів і визначення їх співвідношення в синтезованому вигляді – як двох частин одного цілого: внутрішньої спроможності (характеристикою є ресурсний механізм системи цивільного захисту) та зовнішньої (є результатом державного управління в системі цивільного захисту) [1].

Застосування сучасних методів ресурсного менеджменту для ресурсного забезпечення передбачає розроблення методології ресурсного менеджменту в системі цивільного захисту, основою якої є «керування “кваліфікацією” ресурсів, управління ефективністю використання ресурсів, менеджмент ресурсних резервів, управління розробленням нових видів ресурсів тощо. Через високу варіабельність менеджмент територіальних ресурсів за їх складовими має суттєві особливості, що повинно знаходити відображення у методах і механізмах управління» [6].

Слушно зазначає П. Волянський, що «в практиці організації планування заходів у системі цивільного захисту

трапляються випадки ігнорування результатів прогнозу, недооцінки рівня загроз виникнення надзвичайних ситуацій і, як наслідок, несвоєчасного реагування, запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Результати аналізу практичної діяльності органів державного управління у сфері цивільного захисту свідчать, що ефективність заходів щодо протидії надзвичайним ситуаціям не завжди відповідає вимогам сьогодення. Існують певні недоліки в організації оперативного реагування на надзвичайні ситуації, схваленні своєчасних і обґрунтованих рішень, а також у проведенні аварійно-рятувальних, інших невідкладних робіт, що свідчить про неналежний рівень організації державного управління» [18, с. 112].

Серед проблемних аспектів ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту гостро проявляється проблема недостатності резервів на різних рівнях, відсутні запаси матеріальних цінностей резерву в необхідних обсягах, є невідповідність номенклатури цінностей стратегічним потребам держави; недостатність обсягів фінансування для накопичення ресурсів резерву та неспроможність своєчасного поповнення ресурсних запасів; неефективне управління запасами ресурсів; невідповідність нормативно-правової бази сучасним реаліям тощо.

Державні програми та окремі проєкти з питань цивільного захисту, які схвалюються, не завжди підтверджуються достатнім фінансуванням, тому не виконуються у повному обсязі. Задекларовані цілі та завдання в системі цивільного захисту, не маючи чітких і зрозумілих механізмів їх реалізації, тривалий час не втілюються в життя [19, с. 168].

Актуальною залишається і проблема «своєчасного реагування сил цивільного захисту на надзвичайні ситуації, пожежі та інші небезпечні події, обмеженість засобів ДСНС, спричиненого віддаленістю їх від місця виникнення таких подій, та обмеженими можливостями щодо створення ефективного і дієвого угруповання сил для подолання негативних наслідків надзвичайних ситуацій», у тому числі в період воєнного стану. Зазначене призводить до несвоєчасного надання допомоги населенню під час виникнення надзвичайних

ситуацій, пожеж та інших небезпечних подій. Недосконалою є організація реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та інші небезпечні події, оскільки значна кількість заходів фінансується з бюджету, що не сприяє утримувannya необхідної кількості підрозділів, здійсненню їх належного комплектування, матеріально-технічного забезпечення та оснащення [20].

Хоча на сьогодні досягнуто певних успіхів у сфері секторальної децентралізації: формування підрозділів пожежної охорони, передання органам місцевого самоврядування багатьох повноважень і ресурсів для здійснення заходів цивільного захисту на рівні громад, проте реформування цієї системи ще не завершено. Актуальною є проблема визначення і розподілу функцій, повноважень і ресурсів між суб'єктами управління всіх рівнів для забезпечення комплексного та системного підходів щодо здійснення ними заходів цивільного захисту.

Проблемою ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту є «невідповідність матеріального та технічного забезпечення сил цивільного захисту вимогам сьогодення (понад 80% одиниць спецтехніки експлуатуються більш як 30 років і потребують заміни), застарілий парк і відсутні резерви техніки, матеріальних і технічних засобів для створення спеціальних формувань ДСНС на особливий період» [20].

У системі цивільного захисту є розбіжності між наявними ресурсами і засобами досягнення цілей. З одного боку, вибір ресурсів відбувається залежно від поставленої цілі її досягнення, з іншого – у разі неправильного вибору ресурсів не завжди можна досягнути мети. З огляду на це важливим є чітке обґрунтування доцільності використання певних ресурсів для вирішення конкретних завдань.

Ресурсний механізм державного управління в системі цивільного захисту як система заходів держави передбачає: одночасну участь органів влади різних рівнів і конкретних суб'єктів; мобілізацію, накопичення, розподіл, відтворення, конвертацію різноманітних ресурсів через узгодження інтересів і розв'язання конфліктів з цього питання. Виникає множина проблемних моментів, які потребують узгодження, координації,

контролю, делегування повноважень, встановлення договірних відносин та інших дій, що не завжди прописані в нормативно-правових актах. Лише розроблення певних організаційних механізмів, доведених до конкретних процедур і закріплених у законодавстві як обов'язковий принцип, здатне привести ресурсний механізм державного управління в режим ефективної управлінської діяльності [9].

Цей механізм складається з таких взаємодіючих підсистем:

а) управлінської – відбувається поділ за рівнями суб'єкта управління повноважень, функцій управління, реалізація, регулювання та їх фінансування через відповідні правові, фінансові, інституційні, організаційні та інші механізми управління;

б) функціональної – планування, організація, мотивація, моніторинг, контроль, зокрема вертикальний і горизонтальний перерозподіл ресурсного потенціалу шляхом розподілу наявних ресурсів між суб'єктами управління, враховуючи різні види їх діяльності й компетенції через механізми вирівнювання, стимулювання, регулювання тощо;

в) цільової – визначення ієрархії цілей управління, конкретизація їх з погляду ресурсного забезпечення, формулювання власних цілей функціональних механізмів, аналіз результатів та їх оцінка;

г) забезпечувальної – створення умов перетворення вихідних управлінських рішень в результат через різні види ресурсного забезпечення (фінансового, інформаційного, кадрового тощо) взаємопов'язаних дій окремих складових системи.

Дієвість кожної із зазначених підсистем визначається сукупністю певних механізмів, що спрямовані на реалізацію конкретних цілей, а ефективність системи – комплексним механізмом, що створює умови для взаємодії підсистем ресурсного механізму [9].

Інституційна складова ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту як форма функціонування цієї системи проявляється у режимі, доведеному до конкретних процедур і закріпленому у чинних

нормативно-правових актах, та регламенті дій суб'єктів державного управління щодо раціонального використання ресурсів у процесі досягнення цілей.

Ураховуючи специфіку взаємовідносин суб'єкт – об'єкт у досліджуваній системі, можливі суперечності щодо використання суб'єктами тих чи інших ресурсів для здійснення різних заходів. Отже, розвиток такого механізму можливий лише за умови «чіткого визначення цілей і ресурсів кожної структури управління та процедури їх узгодження» [9], що є важливим елементом організаційної складової ресурсного механізму.

Органи влади на місцях не мають достатніх можливостей для аналізу даних, моніторингу та їх подальшого використання, щоб планувати заходи з протидії і реагування на надзвичайні ситуації. Причиною цього є відсутність загальнонаціональної всеосяжної системи моніторингу. Локальні системи, створені на рівні областей чи за певними напрямками, поки що не можуть забезпечити повною мірою потреби в інформації щодо стану навколишнього середовища, об'єктів і явищ, що є джерелами надзвичайних ситуацій [17, с. 8].

Зважаючи на різноманітні комбінації ресурсів на різних рівнях управління в системі цивільного захисту, спричинені внутрішньою складністю, належністю до різних власників, часовими параметрами, потребує упорядкування класифікація ресурсів. Вона має враховувати таку особливість, як «ресурси управління», тобто механізми досягнення цілей через реалізацію суб'єктами управління функцій, щоб запобігти виникненню надзвичайних ситуацій і ліквідувати їх наслідки, зі спрямуванням на підвищення рівня захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. Саме суб'єкт має визначати доцільність застосування певного виду ресурсного забезпечення як засобу досягнення цілі, враховуючи такі характеристики, як: доступність; комбінованість; просторове розміщення, часовий формат тощо [9].

Слід актуалізувати номенклатуру матеріальних резервів, застосовувати єдині норми і форми облікових та інформаційних документів про стан накопичення ресурсів до відповідних резервів на основі сучасних підходів, посилити відповідальність

у сфері формування, зберігання, відпуску резервів тощо.

Ми погоджуємося із вченими, що ЄДСЦЗ має складатися з: органів управління на усіх рівнях її функціонування; сучасних засобів оповіщення та систем зв'язку; систем радіаційної розвідки, дозиметричного і хімічного контролю; надійних систем захисних споруд; запасів продовольчих товарів, сировини і ресурсів; підготовлених до виконання завдань за призначенням сил і засобів цивільного захисту; органів нагляду і контролю [19, с. 170]. Проведення робіт з питань цивільного захисту потребує значної кількості матеріалів, палива, спеціальної техніки, фахівців тощо [21, с. 109]. Необхідно створити нову систему оповіщення й інформування населення про надзвичайні ситуації, оновити матеріально-технічну базу служб цивільного захисту, забезпечити наповнення матеріальних і фінансових резервів, зменшити навантаження на бюджет через перерозподіл функцій у сфері цивільного захисту, активізувати страхування, пов'язане з ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, створити спеціальні страхові фонди в системі тощо [7].

Рівень фінансування має забезпечити готовність органів влади всіх рівнів та всіх інших суб'єктів до реалізації заходів цивільного захисту в межах чинних нормативів і з урахуванням реального рівня загроз. Виконання планів підготовки особового складу служби, придбання та утримання спеціальної техніки і засобів цивільного захисту, забезпечення своєчасного отримання фінансів, їх раціонального використання є ключовою умовою бюджетного планування [7].

Отже, матеріальні, фінансові, нематеріальні, технологічні, інституційні, організаційні, людські та інші елементи у своїй сукупності та взаємозв'язку складають комплексний ресурсний механізм державного управління в системі цивільного захисту. Його слід розглядати як специфічну управлінську підсистему системи державного управління в досліджуваній системі. Запропонований комплексний механізм складається з елементів: «цілей, що плануються досягти за допомогою введення певного режиму; множини суб'єктів, на які поширюється дія цього режиму; сукупності норм, правил, обмежень і умов, що важливі для досягнення задекларованих

цілей; множини ресурсів, задіяних у процесі створення, зберігання, поповнення, використання резервів на усіх рівнях; множини процедур і алгоритмів (у межах заданих інституційних і часових обмежень), які необхідні для досягнення поставлених цілей» [9].

Важливо узгоджувати дії суб'єктів управління всіх рівнів щодо адекватного і доцільного використання ресурсного забезпечення для досягнення запланованих цілей. Практично реалізувати таку процедуру можливо на основі сформованої інформаційної бази даних ресурсного потенціалу системи цивільного захисту для оцінювання та ухвалення обґрунтованих управлінських рішень [9].

Упорядкування процесу ресурсного забезпечення, формування і функціонування ресурсного механізму потребує відповідної регламентації. Таким правовим документом може бути Стандарт ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту. Він має встановлювати норми, правила, вимоги до ресурсного забезпечення державного управління в системі, регламентувати дії держави з формування правових, матеріальних, інституційних умов, перетворення складових ресурсного механізму в засоби досягнення цілей управління, обґрунтовувати принципи для формування обсягів резервів і номенклатури, що варто вчасно використовувати для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, та характеристики ресурсного механізму державного управління, правила перерозподілу ресурсів і відповідальність за їх використання [9].

Управлінські рішення щодо формування ресурсного механізму державного управління в досліджуваній системі (для здійснення управлінських функцій) і раціонального використання ресурсів суб'єктами (для реалізації цілей на всіх рівнях) потребують обґрунтування питань: джерел формування основних ресурсів, їх визначення і закріплення; особливостей використання певних груп ресурсів; взаємозамінності ресурсів (межі заміщення ресурсу іншим) та повноти використання певних груп ресурсів (співвідношення обсягів ресурсів, що використані, до наявного обсягу); умов залучення та варіантів мобілізації ресурсів із різних джерел. Ця інформація створює

підґрунтя для розроблення заходів щодо формування нормативів фінансування функцій управління і розрахунку фінансів, необхідних для реалізації програм у системі цивільного захисту і водночас слугує основою встановлення правових, матеріальних, інституційних правил перетворення елементів ресурсного механізму в засоби досягнення цілей державного управління досліджуваної системи.

Ресурсний механізм державного управління має охоплювати заходи щодо виявлення та обґрунтування проблем управління механізмом, що слід вирішувати з урахуванням минулого досвіду і наявних ресурсів, схвалення управлінських рішень щодо використання ресурсного механізму, аналізу результатів ухвалених рішень з погляду альтернативних способів його зміни. Серед основних критеріїв управління слід виділити такі показники: раціональне використання ресурсів, зменшення ресурсних витрат, упровадження енерго- і ресурсозберігаючих технологій, мінімізація ризику через побудову ефективного ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту.

Управління відрізняється від виконавської діяльності тим, що воно «детермінується не просто наявними ресурсами і можливостями, а образом, моделлю потрібного майбутнього. Управління створює нові ресурси і можливості. В екзистенційному плані відбувається прорив із сфери неможливого у світ можливого і дійсного» [22, с. 72]. Погоджуємося із тезою, що «орієнтація на потреби громадянина і клієнта; цілісний менеджмент якості; потреба у зниженні витрат і підвищенні результативності; орієнтація управління не на ресурси на вході, а на кінцевий продукт; розмежування стратегічного та оперативного рівнів; розмежування функцій надавача послуги і фінансиста послуг; ... великий контроль на відповідність критеріям якості і результативності (контролінг)...» [22, с. 125].

Поділяємо висновки А. Чубенка [7] про те, що в сучасних умовах розвиток системи цивільного захисту, зокрема і ресурсного механізму, має здійснюватися одночасно за декількома напрямками:

- 1) удосконалення чинних законодавчих актів

(взаємоузгоджені нормативно-правові акти ґрунтуються на загальних засадах, у них мають бути виписані концептуальні підходи до регулювання відносин на всіх рівнях, фінансові, правові відносини зокрема);

2) оптимізація всіх підсистем ресурсного механізму державного управління, формування дієвої системи прогнозування і попередження надзвичайних ситуацій; системи зв'язку та оповіщення; реформування сил цивільного захисту відповідно до європейських стандартів;

3) кадрове забезпечення системи, в тому числі недержавних підприємств, установ, організацій і добровільних формувань;

4) формування інноваційних фінансово-економічних основ функціонування системи, що дасть змогу зменшити навантаження на бюджети, зосередити фінанси на превентивних заходах, а не на ліквідації наслідків, підвищити ефективність системи цивільного захисту.

Здійснивши аналіз проблем ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту, які пов'язані з реагуванням у разі надзвичайних ситуацій, доцільно зазначити, що подальші управлінські дії мають бути спрямовані на:

–розроблення єдиних систематизованих планів дій у разі настання надзвичайних ситуацій;

–налагодження ефективної взаємодії під час використання національних і регіональних ресурсів, що виділені для ліквідації наслідків кризових явищ;

–забезпечення системності та комплексності у підходах до протидії та реагування на надзвичайні ситуації.

Важливо застосовувати комплексний підхід до забезпечення цивільного захисту. Не підтвердилися погляди, відповідно до яких для протидії кожній з безлічі існуючих загроз безпеці вибудовувалася власна відособлена система управління цивільного захисту. Удосконалити систему цивільного захисту можливо «шляхом покращення внутрішньої координації, а також посилення компонента прогнозування і ризик-інформованого розвитку» [23].

Процес трансформації форм ресурсів для забезпечення

державного управління в системі цивільного захисту має відбуватися відповідно до пріоритетності фінансової, матеріальної та нематеріальної форм ресурсів на різних етапах діяльності. Ресурсний потенціал системи цивільного захисту слід формувати як іманентну складову ресурсного механізму державного управління.

Цілі цієї системи доцільно поділити на «стратегічні, тактичні та оперативні; першочергові, життєво важливі, важливі і другорядні; пріоритетні, потенційно пріоритетні та звичайні; постійні й тимчасові» [7]. Оскільки існує об'єктивна обмеженість ресурсного механізму та складність, одночасно на відповідному рівні реалізувати повною мірою всі державні програми цивільного захисту неможливо. Такий поділ цілей сприятиме підвищенню ефективності ресурсного механізму через коригування пріоритетів державної політики цивільного захисту.

Програмно-цільовий метод розвитку ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту доцільно використовувати на етапах як стратегічного планування, так і оперативного управління. Необхідно обґрунтувати пріоритети та розробити на цій основі відповідні планові та програмні документи; їх нормативно-правове забезпечення; здійснювати реалізацію державної політики в системі на основі програм; моніторинг стану реалізації відповідних програм; підтримку оптимальних якісних і кількісних показників системи захисту.

Оскільки ресурсний потенціал не є сталою величиною, змінюється його структура, то завданням інституцій всіх рівнів управління системи цивільного захисту має бути постійний його моніторинг для підтримання необхідного рівня ресурсного забезпечення та оптимізації використання.

Показником результативності ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту є необхідний баланс між поєднанням різних джерел фінансування та недопущення дублювання або змішування функцій в досліджуваній системі. А такі елементи, як програма оцінки та попередження ризиків, об'єктивна інформація та функціональна система інформаційного обміну і моніторингу, визначатимуть

його ефективність. Економія бюджетних коштів можлива завдяки стимулюванню витрат на превентивні заходи в системі, ґрунтуючись на порівнянні альтернативних витрат (попередження – ліквідація).

Важливо визначити та обґрунтувати шляхи, які дають змогу за мінімальних витрат ресурсного механізму домогтися мінімізації впливу шкідливих техногенних факторів на населення і навколишнє середовище, насамперед використовуючи нові управлінські технології та організаційні заходи. В Концепції вдосконалення ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту слід передбачити такі складові: змістовну характеристику елементів ресурсного забезпечення державного управління в досліджуваній системі; класифікацію ресурсів за ознакою «доцільність використання даного ресурсу як засобу досягнення цілі»; сукупність принципів, що визначають вимоги до процесу формування і використання ресурсів.

Висновки та напрями подальших досліджень. Отже, ресурсний механізм державного управління в системі цивільного захисту є управлінською категорією, певною сукупністю матеріальних, фінансових, нематеріальних, технологічних, інституційних, організаційних та інших можливостей і здатностей суб'єктів державного управління, ефективне використання яких забезпечує відповідне функціонування управлінської структури цієї системи.

Конфігурацію спроможності ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту розглянуто в аспекті теоретичної та прикладної ідентифікації як обґрунтування елементів і визначення їх співвідношення у синтезованому вигляді – як двох частин одного цілого: внутрішньої спроможності (характеризується ресурсним механізмом системи цивільного захисту) та зовнішньої (є результатом державного управління щодо системи цивільного захисту). Проте конфігурація суб'єктів під впливом процесів децентралізації та інших факторів із часом змінюється.

Серед проблемних аспектів ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту виявлено недостатність ресурсного механізму, обсягів фінансування,

неефективного управління ресурсними запасами тощо.

Обґрунтовано, що формування ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту доцільно здійснювати з огляду на загальні положення науки та практики управління, проте не ігнорувати й певні особливості, зумовлені специфічними факторами, такими як різноманітність суб'єктів, значна репрезентативність складових ресурсного механізму, що потребує використання диференційованих методологічних підходів і певного спектра прикладного інструментарію.

Доведено, що важливо забезпечити ефективне функціонування складових системи ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту, а саме – оптимізувати комплексну систему моніторингу, удосконалити організаційну, правову та інші складові ресурсного механізму державного управління, що регламентують роботу системи та підсистем, забезпечують злагоджену взаємодію між елементами системи з метою його подальшого розвитку.

Оскільки застосування методології програмно-проектного менеджменту дає змогу досягати цілей програм і окремих проєктів, то доцільно впровадити сучасну систему ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту з використанням саме цієї методології. Зазначене сприятиме створенню нових, розвитку наявних спроможностей ресурсного механізму та впровадженню змін у державне управління системи цивільного захисту.

Ключовими напрямками трансформації ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту запропоновано такі: вдосконалення нормативно-правової бази; оптимізація всіх його підсистем, формування нової системи прогнозування і попередження надзвичайних ситуацій, системи зв'язку та оповіщення, модернізація сил цивільного захисту відповідно до європейських стандартів; кадрове забезпечення всіх суб'єктів системи цивільного захисту; оптимізація фінансових засад розвитку системи для зосередження фінансових ресурсів на превентивних заходах. Обґрунтовано, що подальші управлінські дії мають бути спрямовані на: розроблення єдиних систематизованих планів дій у разі настання надзвичайних ситуацій; налагодження ефективної

взаємодії під час використання національних і регіональних ресурсів, що виділяються для ліквідації наслідків кризових явищ; забезпечення системності та комплексності у підходах до протидії та реагування на надзвичайні ситуації.

Запропонований Стандарт ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту дасть можливість встановити норми, правила, вимоги до ресурсного забезпечення державного управління в системі, регламентувати дії держави з формування умов, обґрунтувати принципи для створення номенклатури та обсягів резервів і визначити характеристики ресурсного механізму державного управління, правила перерозподілу ресурсів і відповідальність за їх використання. В Концепції вдосконалення ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту виокремлено такі складові: змістовну характеристику елементів ресурсного забезпечення державного управління в досліджуваній системі; класифікацію ресурсів за ознакою «доцільність використання даного ресурсу як засобу досягнення цілі»; сукупність принципів, що встановлюють вимоги до організації процесу формування й використання ресурсів.

Ефективність ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту досягатиметься лише у разі використання новітніх наукових досягнень та передових технологій на всіх рівнях управління цивільним захистом, якісної підготовки кадрів системи і населення загалом до дій під час надзвичайних ситуацій за умови врахування кращих стандартів та практик державного управління в досліджуваній сфері.

Забезпечення безперервності, циклічності, залежності ефективності управління від послідовності його етапів, динамічності й стійкості ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту сприятимуть підвищенню ефективності захисту населення і територій, адаптації системи до європейських стандартів, ефективному використанню ресурсів.

Перспективними напрямками наукових розвідок надалі є дослідження проблемних аспектів ресурсного механізму державного управління в системі цивільного захисту.

Список використаних джерел

1. Ольшанський О. В. Теоретико-методологічні засади ресурсного забезпечення розвитку місцевого самоврядування. *Education* : вебсайт. URL : http://virtuni.education.zp.ua/info_cpu/sites/default/files/_aref.pdf (дата звернення : 23.01.2023).
2. Волянський П. Б., Гур'єв С. О., Соловійов О. С., Терентьєва А. В. Кризовий менеджмент і принципи управління ризиками в процесі ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій : моногр. Вид. 2-ге, виправ. та допов. Київ : Парлам. вид-во, 2021. 432 с.
3. Потеряйко С., Белікова К., Твердохліб О. Проблематика державного управління у сфері державної безпеки в сучасному науковому дискурсі. *Літопис Волині*. 2021. № 25. С. 136–142. URL : <http://litopys.volyn.ua/index.php/litopys/article/view/280/228> (дата звернення : 18.02.2023).
4. Потеряйко С. П. Особливості функціонування механізмів державного управління у сфері цивільного захисту в сучасних умовах. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія : Державне управління*. 2018. № 1. С. 68–74. URL : <http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/77/files/375bed52-fc05-448d-900d9ae976544720.pdf> (дата звернення : 10.02.2023).
5. 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 : [https://nuczu.edu.ua/sciencearchive/PublicAdministration/vol7\(17\)/52.pdf](https://nuczu.edu.ua/sciencearchive/PublicAdministration/vol7(17)/52.pdf) (дата звернення : 10.02.2023).
6. Ольшанський О. В. Ресурсне забезпечення розвитку території : двовимірний підхід. *Публічне управління : теорія та практика*. 2013. Вип. 4. С. 220–225.
7. Чубенко А. Г. Теоретико-правові засади фінансування системи цивільного захисту в Україні : моногр. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2011. 460 с.
8. Гудович О., Ковальов О., Мазуренко В. Наукове обґрунтування основних завдань органів виконавчої влади у сфері цивільного захисту. *Науковий вісник : Державне управління*. 2020. 4(6). С. 46–67. URL : [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-46-67/](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-46-67/) (дата звернення : 21.02.2023).
9. Безверхнюк Т. Система ресурсного забезпечення регіонального управління: концептуальні засади розбудови і механізми функціонування. дис. на здоб. наук. ступ. д.держ. упр. : 25.00.02 «Механізми державного управління». Одеса : ОРІДУ, 2009. 441 с.
10. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. 2018. №1. С. 113–135. URL : <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/jan/26465/ofedorchak.pdf> (дата звернення : 03.02.2023).
11. Берданова О. Ресурсне забезпечення регіонального та місцевого розвитку. Всеукраїнська мережа фахівців та практиків з регіонального та місцевого розвитку. 2014. Київ. 37 с. URL : https://regionet.org.ua/files/05.RLD_Resource_Berdanova_Materials_UA.pdf (дата звернення : 20.02.2023).
12. Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю., Гордієнко Л. Ю. Державне управління : навч. посіб. Київ : Знання-Прес, 2003. 343 с.
13. Словник української мови : В 10 т. Т. 3. Київ : Наук. думка, 1972. С. 630.

14. Гаман П. Управління єдиною системою цивільного захисту на державному рівні. *Сучасний журнал. Надзвичайна ситуація*. 2019. 8 берез. URL : <https://ns-plus.com.ua/2019/06/10/upravlinnya-yedynoyu-systemoyu-tsyvilnogo-zahystu-na-derzhavnomu-rivni/> (дата звернення : 12.02.2023).
15. Алькема В. Г., Пазеєва Г. М. Ресурсний потенціал системи економічної безпеки суб'єкта логістичної діяльності. *Вчені записки університету «КРОК». Серія : Економіка*. 2013. Вип. 33. С. 197–205. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vzuk_2013_33_31 (дата звернення : 20.02.2023).
16. Ткач І., Маланчук М. Сучасні підходи до поняття та класифікації ресурсів і ресурсного забезпечення. *Соціальний розвиток і безпека*. 2017. Вип. 1(1). С. 69–83. URL : <https://www.researchgate.net/deref/https%3A%2F%2Fpaperssds.eu%2Findex.php%2FJSPSPDS%2Farticle%2Fview%2F15%2F6> (дата звернення : 14.02.2023).
17. Біла книга Управління ризиками надзвичайних ситуацій та системи цивільного захисту в контексті пріоритетів Сендайської рамкової програми зменшення ризиків надзвичайних ситуацій. URL : https://r2p.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/white_book_risks_3p-consortium.pdf (дата звернення : 25.02.2023).
18. Волянський П. Б. Алгоритмізація прийняття управлінських рішень в умовах надзвичайних ситуацій різного характеру. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 1. С. 112–116. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2015_1_26 (дата звернення : 20.02.2023).
19. Кулешов М. М., Росоха В. О. Сучасні виклики для державної політики у сфері цивільного захисту в Україні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2014. Вип. 2. С. 167–175. URL : <https://nuczu.edu.ua/sciencearchive/PublicAdministration/vol2/24.pdf> (дата звернення : 11.02.2023).
20. Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій : розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 січ. 2017 р. № 61-р URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80#Text> (дата звернення : 11.02.2023).
21. Федорчак В. В. Механізми державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні : дис. ... д-ра наук з держ. Управління : 25.00.02 «механізми державного управління». Нац. ун-т цивільного захисту України. Харків, 2018. 429 с.
22. Державне управління : підруч. : у 2 т. Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с. URL : <https://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2014/02/DERZHAVNE-UPRAVLINNYA-2012.pdf> (дата звернення : 21.02.2023).
23. Сендайська рамкова програма зменшення лих як інструмент сталого розвитку. Особливості застосування у мирний та воєнний час : аналітичний звіт. URL : <https://r2p.org.ua/sendajska-ramkova-programa-zmenschennya-lyh/?lang=en> (дата звернення : 12.02.2023).

References

1. Olshanskyi, O. V. Teoretyko-metodolohichni zasady resursnoho zabezpechennia rozvytku mistsevoho samovriaduvannia [Theoretical and methodological principles of resource provision for the development of local self-government]. *Education: websit*. Retrieved from http://virtuni.education.zp.ua/info_cpu/sites/default/files/_aref.pdf [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 [in Ukrainian].
3. Poteriaiko, S., Bielikova, K., Tverdokhlib, O. (2021). Problematyka derzhavnoho upravlinnia u sferi derzhavnoi bezpeky v suchasnomu naukovomu dyskursi [Public administration's problematic in the sphere of state security in modern scientific discourse]. *Litopys Volyni*, 25, 136–142. Retrieved from <http://litopys.volyn.ua/index.php/litopys/article/view/280/228> [in Ukrainian].
4. Poteriaiko, S. P. (2018). *Osoblyvosti funktsionuvannia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia u sferi tsyvilnoho zakhystu v suchasnykh umovakh* [Specificity of public administration mechanisms operation in the field of civil protection under current conditions]. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy. Seriya: Derzhavne upravlinnia*, 1, 68–74. Retrieved from <http://visnyk.academy.gov.ua/pages/dop/77/files/375bed52-fc05-448d-900d9ae976544720.pdf> [in Ukrainian].
5. Poteriaiko, S. P. (2017). *Problemni pytannia shchodo funktsionuvannia orhanizatsiinoho ta strukturnoho mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia u sferi tsyvilnoho zakhystu* [Problematic issues on the operation of the organizational and structural mechanisms of public administration in the field of civil protection]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Seriya: Derzhavne upravlinnia*, 2, 415–423. Retrieved from [https://nuczu.edu.ua/sciencearchive/PublicAdministration/vol7\(17\)/52.pdf](https://nuczu.edu.ua/sciencearchive/PublicAdministration/vol7(17)/52.pdf) [in Ukrainian].
6. Olshanskyi, O. V. (2013). Resursne zabezpechennia rozvytku terytorii: dvovymirnyi pidkhid [Resource support for the development of the territory: a two-dimensional approach]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, 4, 220–225. [in Ukrainian].
7. Chubenko, A. H. (2011). *Teoretyko-pravovi zasady finansuvannia systemy tsyvilnoho zakhystu v Ukraini* [Theoretical and legal principles of financing the civil protection system in Ukraine]. Kyiv: Nats. akad. vnutr. sprav, 460. [in Ukrainian].
8. Hudovych, O., Kovalov, O., Mazurenko, V. (2020). Naukove obhruntuvannia osnovnykh zavdan orhaniv vykonavchoi vlady u sferi tsyvilnoho zakhystu [Scientific substantiation of the main tasks of executive authorities in the field of civil protection]. *Naukovyi visnyk: Derzhavne upravlinnia*, 4(6), 46–67. Retrieved from [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-46-67/](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-46-67/) [in Ukrainian].
9. Bezverkhniuk, T. (2009). *Systema resursnoho zabezpechennia rehionalnoho upravlinnia: kontseptualni zasady rozbudovy i mekhanizmy funktsionuvannia* [The system of resource provision of regional management: conceptual foundations of development and mechanisms of functioning]. (Doctor's thesis). Odesa: ORIDU [in Ukrainian].
10. Fedorchak, O. (2018). Klasyfikatsiia mekhanizmiv derzhavnoho upravlinnia [Classification of state management mechanisms]. *Naukovyi visnyk «Demokratychnie vriaduvannia»*, 1, 113–145. Retrieved from <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/jan/26465/ofedorchak.pdf> [in Ukrainian].
11. Berdanova, O. (2014). *Resursne zabezpechennia rehionalnoho ta mistsevoho rozvytku. Vseukrainska merezha fakhivtsiv ta praktykiv z rehionalnoho ta mistsevoho rozvytku* [Resource support for regional and local development. All-Ukrainian network of specialists and practitioners in regional and local development]. Kyiv. Retrieved from https://regionet.org.ua/files/05.RLD_Resource_Berdanova_Materials_UA.pdf [in Ukrainian].
12. Melnyk, A. F., Obolenskyi, O. Yu., Vasina, A. Yu., Hordienko, L. Yu. (2003).

- Derzhavne upravlinnia* [Public administration]. Kyiv: Znannia-Pres [in Ukrainian].
13. *Slovnnyk ukrainskoi movy* [Dictionary of the Ukrainian language]. (1972). 10 t., 3. Kyiv: Nauk. Dumka [in Ukrainian].
 14. Haman, P. (2019). *Upravlinnia yedynoiu systemoiu tsyvilnoho zakhystu na derzhavnomu rivni* [Management of a unified system of civil protection at the state level]. (8 berez.). *Nadzvychna sytuatsiia*. Retrieved from <https://ns-plus.com.ua/2019/06/10/upravlinnya-yedynoyu-systemoyu-tsyvilnogo-zahystu-na-derzhavnomu-rivni/> [in Ukrainian].
 15. Alkema, V. H., Paziieva H. M. (2013). *Resursnyi potentsial systemy ekonomichnoi bezpeky subiekta lohystichnoi diialnosti* [Resource potential of the economic security system of the subject of logistics activity]. *Vcheni zapysky universytetu «KROK»*. Serii: *Ekonomika*. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vzuk_2013_33_31 [in Ukrainian].
 16. Tkach, I., Malanchuk, M. (2017). *Suchasni pidkhody do poniattia ta klasyfikatsii resursiv i resursnoho zabezpechennia* [Modern approaches to the concept and classification of resources and resource provision]. *Sotsialnyi rozvytok i bezpeka*, 1(1), 69–83. Retrieved from <https://www.researchgate.net/deref/https%3A%2F%2Fpaperssds.eu%2Findex.php%2FJSPSDS%2Farticle%2Fview%2F15%2F6> [in Ukrainian].
 17. *Bila knyha Upravlinnia ryzykamy nadzvychnykh sytuatsii ta systemy tsyvilnoho zakhystu v konteksti priorytetiv Sendaiskoi ramkovoï prohramy zmenshennia ryzykiv nadzvychnykh sytuatsii* [White Paper Emergency Risk Management and Civil Protection Systems in the context of the priorities of the Sendai Framework for Emergency Risk Reduction]. Retrieved from https://r2p.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/white_book_risks_3p-consortium.pdf [in Ukrainian].
 18. Volianskyi, P. B. (2015). *Alhorytmizatsiia pryiniattia upravlinskykh risheh v umovakh nadzvychnykh sytuatsii riznoho kharakteru* [Algorithmic decision-making in emergency situations of different nature]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 1, 112–116. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2015_1_26 [in Ukrainian].
 19. Kulieshov, M. M., Rosokha, V. O. (2014). *Suchasni vyklyky dlia derzhavnoi polityky u sferi tsyvilnoho zakhystu v Ukraini* [Modern challenges for state policy in the field of civil defense in Ukraine]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy*. Serii: *Derzhavne upravlinnia*, 2, 167–175. Retrieved from <https://nuczu.edu.ua/sciencearchive/PublicAdministration/vol2/24.pdf> [in Ukrainian].
 20. Pro skhvalennia Stratehii reformuvannia Derzhavnoi sluzhby Ukrainy z nadzvychnykh sytuatsii: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25.01.2017 № 61-r. [On Approval of the Strategy for Reforming the State Emergency Service of Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine from January 25, 2017 № 61-r]. Retrieved from <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249709478> [in Ukrainian].
 21. Fedorchak, V. V. (2018). *Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia ryzykamy vynyknennia nadzvychnykh sytuatsii v Ukraini* [Mechanisms of Public Administration of risks' emergency in Ukraine]. (Doctor's thesis). Kharkiv. Nats. un-t tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Kharkiv [in Ukrainian].
 22. Nats. akad. derzh. upr. pry Prezidentovi Ukrainy. (2012). *Derzhavne upravlinnia* [Public administration]. Kyiv: Dnipropetrovsk: NADU, T. 1. Retrieved from <https://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2014/02/DERZHAVNE-UPRAVLINNYA-2012.pdf> [in Ukrainian].
 23. *Sendaiska ramkova prohrama zmenshennia lykh yak instrument staloho rozvytku. Osoblyvosti zastosuvannia u myrnyi ta voiennyi chas. Analitychnyi zvit*

[The Sendai Framework Program for Disaster Reduction as a Tool for Sustainable Development. Peculiarities of use in peacetime and wartime]. Retrieved from <https://r2p.org.ua/sendajska-ramkova-programa-zmenshennyalyh/?lang=en> [in Ukrainian].

THEORETICAL CONCEPT OF THE RESOURCE MECHANISM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CIVIL PROTECTION SYSTEM

Podobied Ihor

Abstract. The article examines the resource mechanism of public administration in the civil protection system, its theoretical concept. The empirical research data were analyzed using analytical, logical-semantic methods, structural-functional, systemic approaches, content analysis, analysis and synthesis, induction and deduction, etc. It has been established that the resource mechanism of public administration in the civil protection system is a management category, a set of material, financial, immaterial, technological, institutional, organizational and other components of the subject, the effective use of which ensures the high-quality operation of the management structure of this system. It is justified that the configuration of the capacity of the resource mechanism of public administration in the civil protection system should be considered in the aspect of theoretical and applied identification as two parts of one whole: internal capacity (characterized by the resource mechanism) and external capacity (is the result of public administration). The identification of problematic aspects of the resource mechanism of public administration in the civil protection system made it possible to substantiate the key areas of its improvement: to optimize the complex system of forecasting, monitoring and control, to improve organizational, legal, financial and other components. The expediency of using the methodology of program and project management for the formation and functioning of the resource mechanism of the system is argued. The main components of the Standard of the resource mechanism of public administration in the civil protection system for streamlining the processes of formation and functioning of the resource mechanism and the Concept of improving the resource mechanism of public administration in the civil protection system are proposed. It has been proven that ensuring continuity, cyclicity, the dependence of management efficiency on the sequence of its stages, dynamism and stability of the resource mechanism of public administration in the civil protection system will contribute to increasing the efficiency of the civil defense system, effective use of its resources.

Key words: resource mechanism, resource, resource support, civil protection system, public administration.

УДК 343.95

Круглов Віталій

ORCID ID 0000-0002-7228-8635

e-mail: virt197@gmail.com

РОЗВИТОК ДЕМОКРАТІЇ ТА СВОБОДИ СЛОВА ЯК ЧИННИКИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1\(13\)-241-258](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1(13)-241-258)

Анотація. Функціонування політичних, економічних, суспільних процесів у державі спирається на дотримання правових основ, чіткого виконання законодавчих норм, неупередженості судової гілки влади. Зазначені підходи передбачають наявність відповідних напрямів, що формують верховенство права. Класичне розуміння верховенства права потребує дотримання порядку і безпеки, обмеження окремих повноважень органів державної влади, проведення антикорупційної політики тощо. Важливим чинником є наявність відповідного розвиненого інституційного середовища, яке слугує каталізатором утвердження верховенства права. Запропоновано розглянути компоненти такого середовища (рівень демократичного розвитку та свободи слова), які мають безпосередній зв'язок із утвердженням верховенства права у країні. Метою статті є виокремлення сучасних закономірностей, принципів, механізмів забезпечення верховенства права через системний аналіз проблем демократії та свободи слова на прикладі європейських країн та України. Запропоновано в методологічному підході до визначення показників верховенства права, демократії та свободи слова використовувати сучасні моделі глобального ранжування (Індекс верховенства права, Індекс демократії, Індекс свободи слова). Визначено на основі побудови графічних моделей зв'язки між верховенством права, демократією та свободою слова; стан компонентів, які характеризують рівень верховенства права в Україні та основні тенденції його розвитку останніми роками. Дослідження окремих європейських країн та України дало змогу виявити закономірності щодо відповідності показників верховенства права рівню демократії та свободи слова. Наслідками високого рівня верховенства права є економічне зростання, соціальна справедливість та посилення довіри до владних інституцій. Неєфективність правового, економічного та адміністративного механізмів державного управління забезпечення верховенства права може суттєво погіршувати підтримання демократичних принципів і свободу слова. Неспроможність держави забезпечити прогрес у сфері верховенства права в Україні стала наслідком недосконалості механізмів державного управління, які реалізують необхідні державно-управлінські завдання. Забезпечення сталого економічного розвитку, збереження демократичних цінностей та свобода

слова дають змогу гарантувати високі показники верховенства права.

Ключові слова: верховенство права, держава, механізми державного управління, демократичні цінності, свобода слова, політика.

Постановка проблеми. В основі регулювання суспільних відносин лежать питання, пов'язані з економічною та політичною організацією; встановленням та функціонуванням публічних інститутів влади, антикорупційною політикою, свободою слова та комунікаційною співпрацею громадянина та держави. Становлення демократичної, правової держави пов'язується з утвердженням верховенства права, законності управління, пріоритетності прав і свобод людини. В процесі функціонування органів публічної влади система управління зазнає різного роду впливів, які можуть деформувати норми і правила суспільного устрою та законність, руйнуючи інституційні механізми держави. Нехтування правовими межами функціонування демократичного суспільства, справедливого розподілу благ зумовлює економічні проблеми, що посилює нерівність, поглиблює бюджетний дефіцит, ускладнює розвиток підприємницької діяльності. Існують широкі виборчі правила, пов'язані з якістю політичних та соціально-економічних інститутів, що забезпечуються підзвітністю та представництвом. Підзвітність передбачає визначення електоратом осіб, відповідальних за ухвалення рішень та впровадження політики, а розширення представництва стимулює соціальне спрямування політичних програм.

Формування та реалізація державної політики передбачає домінуючу позицію верховенства права в країні. Верховенство права розглядається як основа миру, справедливості, поваги до прав людини, ефективної демократії та сталого розвитку, впливаючи на повсякденне життя кожної людини та поліпшуючи колективну організацію громад щодо вирішення проблем [1]. Верховенство права, демократія та права людини – це цінності, які підтримуються Радою Європи. Верховенство права визначено ключовим завданням стратегій у сфері державотворення, вирішення конфліктів та забезпечення

економічного розвитку. У демократичній побудові системи публічного управління є обмеження повноважень органів влади та захист основних прав людини, що впливає на формування вільного та відкритого суспільства. Основними підходами зазначеного формування визначають створення представницьких інститутів управління, гарантування прав людини (свобода слова та зібрань, право на конфіденційність, право власності, свобода пересування, незалежна судова система).

На політичні та соціально-економічні інститути можуть впливати різні чинники: рівень демократії, виборча система, верховенство права, права та свободи людини. Верховенство права постає як основа сучасної демократичної системи, де є рівновага гілок влади, підзвітність та прозорість. Через забезпечення верховенства права реалізуються основні завдання в системі публічного управління, спрямовані на політичну стабілізацію та сталий розвиток країни. Інститути, які сприяють демократичній консолідації, відіграють свою позитивну роль у подальшому забезпеченні верховенства права. Але досить помітними стають: проблематика процесів демократичного регресу, що виявляється у зниженні якості демократії, відходу від демократичних практик; повернення до авторитарних методів у державному управлінні; досягнення антидемократичних цілей через маніпулювання законодавством; обмеження свободи опонентів; популістична риторика [2–3]. З огляду на це ключовим є питання впровадження принципів верховенства права у системі взаємодії органів публічної влади, які забезпечують та реалізують контроль за гарантуванням законних прав, справедливості судочинства, підтриманням свободи слова, а також за комунікацією владних інституцій з громадянами. Звідси виникає потреба з'ясувати закономірності та механізми забезпечення верховенства права через проведення системного аналізу проблем демократії та свободи слова з метою виокремлення підходів до вирішення зазначеної проблематики.

Аналіз попередніх досліджень. Дослідженню питань формування чинників забезпечення верховенства права присвячено значну кількість наукових праць. Зокрема,

А. Мовчанюк, аналізуючи питання реформування державного управління як передумову забезпечення демократичного врядування в державі на основі верховенства права, визначив функціонування ефективної системи державного управління [4]. І. Стаднік, Ю. Тріпак узагальнюють основні підходи до характеристики принципу верховенства права в контексті його взаємозв'язку зі свободою людини [5]. Т. Айхер з'ясовував вплив правової системи на економічний стан країни та соціальну інфраструктуру [6]. О. Акімов, досліджуючи питання державно-управлінської діяльності, вбачає, що принцип верховенства права потребує максимальної підпорядкованості утвердженню та ефективному забезпеченню реалізації прав і свобод людини у взаємовідносинах громадян з органами державної влади [7]. Н. Шура, аналізуючи принципи державного управління та адміністрування, як один із ключових принципів розглядає верховенство права, що передбачає здійснення виключно на основі законодавчих та нормативних актів діяльності органів публічного адміністрування [8]. Аналізу засобів забезпечення верховенства права на основі правових інститутів присвячено роботи А. Дінеску [9]. В. Горбань досліджував взаємозв'язки верховенства права з правами людини та демократією щодо причинно-наслідкової обумовленості [10]. П. Гаудер у своїй монографії, розглядаючи різні підходи до верховенства права як контролю за державною владою, робить висновок про важливість принципу свободи слова у формуванні верховенства права [11]. Проте актуальною проблемою залишається удосконалення механізмів державного управління забезпеченням верховенства права на основі розвитку демократичних засад у країні та свободи слова, зважаючи на сучасні напрями формування державної політики.

Метою статті є виокремлення сучасних закономірностей, принципів, механізмів забезпечення верховенства права через системний аналіз проблем демократії та свободи слова на прикладі європейських країн та України.

Методи дослідження. У методології та практичному підході до роботи використовуються наявні дані щодо показників Індексу верховенства права, Індексу демократії та Індексу свободи преси. Як емпіричну основу використано

інформаційні та аналітичні джерела, які містять опрацьовані дані про особливості здійснення сучасних процесів ствердження верховенства права, свободи слова та демократичних цінностей. Зазначений підхід дослідження дає змогу застосувати методи порівняння та графічний метод для визначення рівня закономірностей щодо вказаних показників та напрямів реалізації механізмів державного управління, що забезпечують реалізацію принципів верховенства права.

Виклад основного матеріалу. Як емпіричну основу дослідження доцільно використовувати інформаційні та аналітичні джерела, які містять опрацьовані дані про особливості здійснення сучасних процесів у сферах утвердження верховенства права, розвитку демократії та свободи слова [1; 12–14]. Для визначення рівня верховенства права застосовуються різні методологічні підходи. Одним із них є ранжування країн, що використано в Індексі верховенства права (Rule of Law Index). Rule of Law Index оцінює верховенство права за основними показниками: обмеження повноважень владних інституцій, відсутність корупції, прозорість інститутів влади, захист основних прав, порядок і безпека, дотримання законів, громадянське і кримінальне правосуддя. Індекс верховенства права є основним джерелом незалежних даних щодо верховенства права та призначений для просування політичних реформ, напрямів програм розвитку, інформування дослідників з метою зміцнення верховенства права [1].

Верховенство права має важливе значення для економічного розвитку, правосуддя, запобігання та стримування конфліктів, злочинності та насильства, посилення відповідальності, зменшення корупції, гарантування основних прав і свобод людини. Результати дослідження 140 країн світу показують, що рівень дотримання верховенства права впав у 61% країн. Дві третини країн, чії показники знизилися у 2021 р., продовжили падіння в 2022 р., а показники семи факторів, які вимірює Індекс верховенства права, погіршуються в більшості країн другий рік поспіль. Найпомітнішим є те, що показник індексу «Основні права» знизився у двох третинах країн. «Цивільне правосуддя» знизилося в основному через

тривалі затримки, слабе правозастосування та дискримінацію в системі правосуддя. Субіндекс, який вимірює ключові стримування й протидія авторитаризму («Обмеження урядових повноважень»), впав у 58% країн [1].

З огляду на потреби реалізації всебічного розвитку суспільства та громадянина, правові положення у формі закону, що підлягає виконанню, забезпечують ефективні глобальні правила, які стимулюють державу фінансувати, контролювати та застосовувати політику підвищення соціальних стандартів та основних економічних показників [6]. Зазначені дії спираються на необхідність використання економічного механізму державного регулювання з метою забезпечення високого економічного рівня країни, що матиме позитивний вплив і на загальний стан верховенства права. Аналіз наявності відносної кореляції показників верховенства права з високим економічним рівнем країни демонструє певні тенденції. На рис. 1 наведені значення Індексу верховенства права у 2022 р. країн Європи та України, які використані у дослідженні, та рівень ВВП на душу населення. Як видно з наведених даних, можна стверджувати про певну тенденцію: країни з більш високим рівнем ВВП на душу населення переважно мають вищий показник Індексу верховенства права. Таким чином, реалізація ефективної державної економічної політики у країнах, які змогли забезпечити високий рівень життя, мала безпосередній зв'язок із посиленням рівня верховенства права. Складні економічні процеси мають реалізовуватися у сприятливому середовищі, де постулюється беззаперечне дотримання нормативно-правових актів, забезпечується прозорість та підзвітність фінансової системи, реалізується законодавчий захист інвестиційної діяльності, посилюється незалежність судової системи, здійснюється контроль за ухиленням від оподаткування, господарська діяльність проводиться в межах чинних норм та правил.

У дослідженні методологічних аспектів верховенства права М. Бурдоносова визначає елементами формування верховенства права демократію, що реалізується через формальні юридичні процеси, свободу слова та преси, як правовий інститут свободи інформації [15]. Демократія в

сучасному світі розглядається як система державної організації, в якій верховенство права підтримується конкретними засобами, а всі аспекти політичного та суспільного життя диктуються пануванням більшості через правові інститути [9]. Концепція демократії включає різноманітні елементи: виборчої змагальності, конституціоналізму (горизонтальна підзвітність, громадянські свободи), обговорення та політичної рівності. За деякими даними, зв'язок між економічним розвитком та демократією відслідковується лише стосовно виборчої складової демократії (наявність конкурентних національних виборів та процедурна цілісність виборчого процесу) [16]. Демократичні норми в суспільстві мають супроводжуватися підвищенням свободи преси, яка оприлюднює інформацію про участь у політичному житті, та конкуренції на виборчих перегонах.

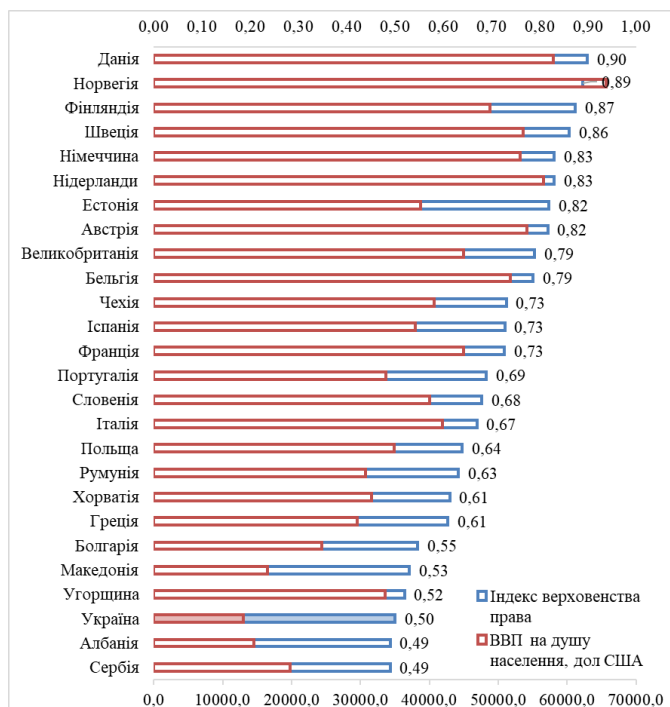


Рис. 1 – Індекс верховенства права та рівень ВВП на душу населення, 2022 р.

Джерело: побудовано автором за [1; 12]

Т. Цувіна, досліджуючи особливості формування верховенства права, вказує на необхідність врахування певних демократичних норм та вимог, які важливі для забезпечення громадянських прав і свобод у сучасному суспільстві [17]. Зазначену думку підтверджує І. Позігун, підкреслюючи наявність зв'язку між демократією та верховенством права у соціумі [18]. Дослідження доводять, що у країнах, де якість демократії вища, система державного управління утримується від використання механізмів, які потенційно суперечать демократичним принципам. Політичні інститути обмежують вибір державної політики та реалізацію наявних механізмів державного управління в часи кризи, звужуючи можливості та простір ухвалення рішень суб'єктам владних повноважень. Але слід зазначити, що країни, які спрямовують державну політику на розвиток особистих свобод, продовжують зазначені дії навіть у надзвичайних ситуаціях [19]. Слід зауважити, що підвищення ефективності органів державної влади та забезпечення позитивних змін інституційного середовища можливе у разі активізації антикорупційної діяльності. Корупційний вплив створює негативні наслідки у системі органів державної влади; звужує конституційні права та свободи громадян; порушує принципи верховенства права; гальмує політичне і соціально-економічне реформування країни [20].

О. Проценко підкреслює, що свобода слова та свобода масової інформації є важливими умовами розвитку демократизму та дотримання принципу верховенства права [21]. Як показник незалежності ЗМІ оприлюднюється Індекс свободи преси (Press Freedom Index), в якому міститься рейтинг країн щодо свободи преси у світі [14]. Показник варіюється у межах від 0 до 100, де менше значення показника демонструє більшу незалежність ЗМІ в країні. Як оцінювання стану демократичного розвитку використано Індекс демократії (Democracy Index), що визначає наявність демократичних проявів, базуючись на таких категоріях: громадянські свободи; виборчий процес і плюралізм; функціонування уряду; політична участь; політична культура [13]. На основі отриманих даних побудовано графічні моделі зв'язку показника верховенства

права від демократії та свободи слова для 25 країн Європи та України (рис. 2), де помітні високі показники демократії та свободи слова в країнах, які мають значний рівень верховенства права.

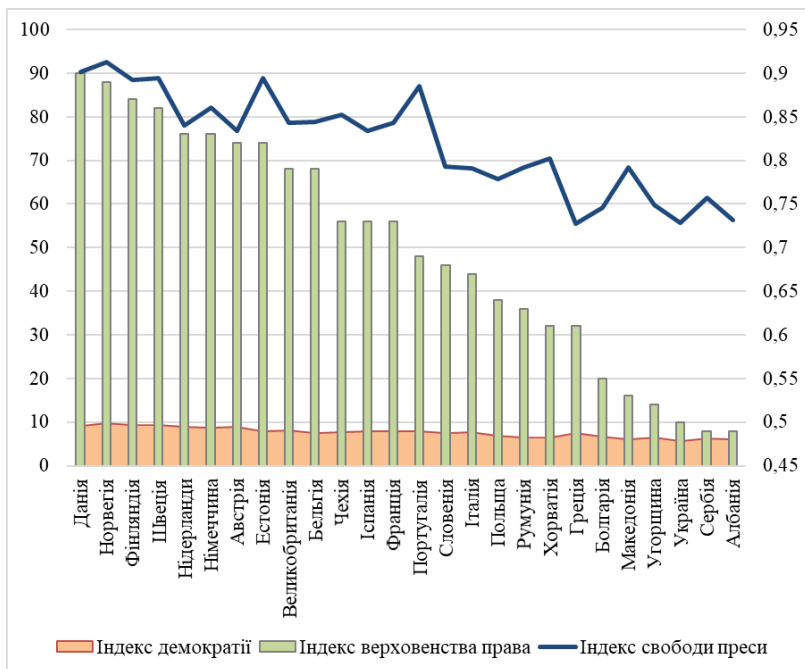


Рис. 2 – Зв'язок між Індексом верховенства права, Індексом свободи преси та Індексом демократії

Джерело: побудовано автором за [1; 13; 14]

Але питання підтримки свободи слова у світі ускладнилися протягом 2021 р. Журналісти стикнулися з ворожістю протестувальників проти заходів охорони здоров'я, спрямованих на боротьбу з коронавірусом. У Німеччині, Франції та Італії журналісти зазнавали фізичних нападів та отримували погрози на всьому континенті. Крім того, уряди деяких країн ЄС та сусідніх країн посилили окремі закони, які утискають журналістів, зокрема в Словенії, Польщі, Угорщині, Албанії та Греції. Сербія, зі свого боку, посилила боротьбу з безкарністю, а уряди Чехії та Болгарії послабили контроль над пресою після змін в уряді [22]. Отже, окремі послаблення

можливостей механізмів державного управління забезпечували реалізацію необхідних функцій гарантування верховенства права, що сприяло певному згортанню демократичних надбань в окремих країнах Європейського Союзу. Можна зазначити, що забезпечення системи верховенства права передбачає застосування правових, економічних та організаційних механізмів державного управління, які спрямовані на зміцнення демократичних цінностей, підтримку свободи слова і розширення антикорупційної діяльності, та демонструє важливість вказаних напрямів у ствердженні верховенства права у країнах, які досліджувалися. Причому правовий механізм державного управління спрямовується на підтримку конституційних основ державного устрою, гарантування ефективної реалізації функцій органів державної влади, раціональну побудову та використання політико-правових інститутів, гарантування основних прав та свобод людини; економічний механізм реалізує можливості ринкової економіки, спрямованої на сталий розвиток, посилення конкурентоспроможності країни, сприяння підприємницькій діяльності та інноваційності господарських процесів, що забезпечує досягнення високих макроекономічних показників та підвищує якість життя; адміністративний механізм використовує організаційно-розпорядчі впливи та загально-організаційні принципи державного управління. Але, незважаючи на значні зусилля щодо застосування механізмів державного управління, які забезпечують посилення верховенства права, існує невідповідність між очікуваннями від політичних устремлінь та фактичними результатами [23].

Дослідження змін показників європейських держав у забезпеченні верховенства права доводить, що поряд із позитивними змінами відбулися і зворотні процеси. Так, показники Індексу верховенства права Угорщини за вісім років погіршилися на шість пунктів (0,58 – у 2015 р. та 0,52 – у 2022 р.), а саме – щодо напрямів: обмеження повноважень владних інституцій (0,49 – у 2015 р. та 0,37 – у 2022 р.), захисту основних прав (0,65 – у 2015 р. та 0,56 – у 2022 р.), громадянського і кримінального правосуддя

(0,53 та 0,55 відповідно – у 2015 р. та 0,45 – у 2022 р.). Польща знизилася власні показники Індексу верховенства права з 0,71 (2015 р.) до 0,64 (2022 р.), а саме – щодо напрямів: обмеження повноважень владних інституцій (0,77 – у 2015 р. та 0,54 – у 2022 р.), захист основних прав (0,77 – у 2015 р. та 0,61 – у 2022 р.), кримінальне правосуддя (0,74 – у 2015 р. та 0,58 – у 2022 р.). Протягом останнього десятиліття відбулось посилення авторитарних тенденцій та послаблення демократичного розвитку. Яскравим прикладом є Угорщина, яка з ліберальної демократії перейшла до групи країн з авторитарним режимом, погіршивши показники, пов'язані зі свободою слова та виборчими процесами. Так само Польща поглибила авторитарні позиції, поступово ліквідуючи свободу слова та згортаючи можливості громадянського суспільства [1; 24].

Аналіз складових Індексу верховенства права України та окремих об'єднаних груп країн світу відповідно до ухвалені класифікації демонструє стан розвитку (місце у групі) окремих напрямів (рис. 3). До групи «Східна Європа та Центральна Азія» входить 14 країн, групу країн із доходом нижче середнього представлено 38 державами, загалом до рейтингу Індексу верховенства права включено 140 країн. Як видно з аналізу стану верховенства права, Україна в регіональній групі країн посіла 7 місце, а в групі економічного рівня отримала 8 показник. У глобальному показнику Індексу верховенства права Україна посіла 76 місце, опустившись з 2015 р. на 6 сходинки [1; 24]. Зазначене може свідчити про певні тенденції неспроможності системи державного управління забезпечити прогрес у сфері верховенства права в Україні. Відповідно до попереднього аналізу можна зробити висновок щодо недосконалості нормативно-правової бази: недостатня збалансованість повноважень владних інституцій та неефективність антикорупційної політики держави, яка функціонує в умовах погіршення економічного стану, погіршує наявні можливості механізмів державного управління здійснювати ефективний вплив на процеси гарантування верховенства права в країні.

3 огляду на значення поняття «верховенство права»

ключовими факторами його забезпечення у системі державного управління слід вважати демократичні принципи (відкритість суспільства, дотримання основних прав, безпека, незалежність судових інституцій) та відсутність корупції [25]. Зважаючи на виявлені закономірності, ефективне верховенство права зменшує бідність, посилює систему соціального захисту, що забезпечує фундамент для спільнот справедливості, можливостей та підтримки миру, підзвітних суб'єктів владних повноважень та гарантування основних прав і свобод [1].



Рис. 3 – Рейтингові місця компонентів Індексу верховенства права України серед різних груп країн, 2022 р.

Джерело: побудовано автором за [1]

Отримані дані свідчать про необхідність формування у системі державного управління ключових підходів до розвитку свободи слова та незалежної преси, підвищення якості регулювання та стабільного політичного клімату для подальшого посилення демократичних цінностей. Підвищення якості політичних інститутів, упровадження ефективних правових та економічних механізмів державного управління

може призвести до зниження рівня корупції, створюючи сприятливі умови для сталого економічного розвитку. Стосовно проведеного дослідження варто зауважити, що використані показники підтверджують думку, що рівень верховенства права має кореляцію із загальним станом демократії в країні та свободою слова і преси. Використані фактори можуть характеризувати необхідність забезпечення верховенства права суб'єктами владних повноважень у системі державного управління, розвиваючи демократичні принципи і підтримуючи у країні політичний та ідеологічний плюралізм і незалежність засобів інформації.

Висновки та напрями подальших досліджень. Отже, ефективні системи функціонування сучасної держави спираються на можливості формування в системі державного управління дієвих політико-правових та соціально-економічних інститутів та механізмів державного управління, які мають забезпечити реалізацію принципів верховенства права, демократичних основ державної політики, гарантування прав і свобод громадянина та доступу до отримання неупередженої інформації. Системний аналіз проблем демократії та свободи слова на прикладі окремих європейських країн та України виявив наявність закономірностей відповідності показників верховенства права з рівнем демократії та свободи слова. У системі державного управління існують встановлені завдання щодо забезпечення високого економічного рівня країни, соціальної справедливості та стійкої довіри до владних інституцій, що можливе в умовах гарантування значного рівня верховенства права. Дослідження доводить, що неефективність правового, економічного, адміністративного механізмів державного управління забезпечення верховенства права може суттєво погіршувати як підтримання демократичних принципів, так і свободи слова, що підтверджує досвід деяких країн Європи, де органи державної влади виявляють окремі авторитарні дії та здійснюють тиск на громадянське суспільство.

Забезпечення принципів верховенства права у системі державного управління спирається на можливості подальшого упровадження демократичних цінностей та створення

сприятливого середовища для свободи слова, що гарантує громадянські права та політичну участь, реалізує можливість участі у виборчому процесі, забезпечує відкритість та підзвітність. Виявлені тенденції неспроможності системи державного управління забезпечити прогрес у сфері верховенства права в Україні є наслідком невідповідності економічного, правового та адміністративного механізмів державного управління реалізувати необхідні державно-управлінські завдання. Системні прояви корупції, економічна проблематика, залежність окремих засобів масової інформації від політичних сил, відсутність реальної звітності перед суспільством політиків-популістів стають результатами послаблення контролю за реалізацією верховенства права. Результати свідчать, що справедливим є і зворотний процес, коли розширення можливостей механізмів державного управління, спрямованих на забезпечення сталого економічного розвитку, впровадження ліберальної демократії та свободи слова, дає можливість досягати високого рівня верховенства права.

Надалі у дослідженнях необхідно зосередити увагу на пошуку підходів до удосконалення механізмів державного управління забезпечення верховенства права в Україні з огляду на європейський досвід.

Список використаних джерел

1. Rule of Law Index 2022. World Justice Project. Washington. 2022. p. 220.
2. Varol O. O. Stealth Authoritarianism in Turkey. *Constitutional Democracy in Crisis*. Oxford University Press. 2018. P. 339–354.
3. Ткач О. Згорання демократії як небезпека повернення до авторитаризму. *Політичні дослідження/Political Studies* : Український науковий журнал. 2021. № 2. С. 170–185.
4. Мовчанюк А. В. Концептуальні основи реформування системи державного управління в Україні. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 2(25). С. 20–24.
5. Стаднік І. В., Тріпак Ю. Р. Верховенство права як принцип забезпечення свободи людини. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 4. С. 69–72.
6. Eicher T. S., García-Peñalosa C., Kuenzel D. J. Constitutional rules as determinants of social infrastructure. *Journal of Macroeconomics*. 2018. № 57. P. 182–209.
7. Акімов О. О. Основні принципи державно-управлінської діяльності у системогенезній динаміці. *Державне управління : удосконалення та*

- розвиток. 2019. № 12. URL : http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/12_2019/51.pdf (дата звернення : 29.12.2022).
8. Шура Н. О. Принципи публічного адміністрування як регулятор соціально-економічних процесів у національній економіці. *Економіка та управління національним господарством*. 2016. № 14. С. 260–263.
 9. Dinescu A. G. Perspectives on the Rule of Law in a Modern Democracy. *LESIJ-Lex ET Scientia International Journal*. 2018. № 25(1). Р. 31–38.
 10. Горбань В. І. Проблема взаємозв'язків верховенства права з демократією і правами людини. *Право* : збірник наукових праць ХНПУ ім. Г. С. Сковороди. 2018. № 26. С. 118–138.
 11. Гаудер П. Верховенство права в реальному світі. Харків : Право, 2018. 392 с.
 12. GDP per capita, PPP (constant 2017 international \$) 2022. *The World Bank* : websit. 2022. URL : https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.KD?end=2016&start=2010&view=chart&year_high_desc=true (last accessed : 29.12.2022).
 13. Democracy Index. 2021. *Economist Intelligence Unit* : websit. URL : <https://www.eiu.com/topic/democracy-index> (last accessed : 29.12.2022).
 14. 2022 World Press Freedom Index. *Reporters Without Borders* : websit. URL : <https://rsf.org/en/ranking> (last accessed : 29.12.2022).
 15. Бурдоносова М. Методологічні аспекти розуміння верховенства права в Україні. *Copernicus Political and Legal Studies*. 2022. № 1(2). Р. 68–75.
 16. Knutsen C. H. et al. Economic development and democracy : An electoral connection. *European Journal of Political Research*. 2019. № 1(58). Р. 292–314.
 17. Цувіна Т. Формальні та субстантивні концепції верховенства права в сучасному дискурсі. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 11. С. 197–203.
 18. Позігун І. О. Досвід імплементації верховенства права як принципу адміністративного процесу в межах західної правової культури. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2021. № 63. С. 229–233.
 19. Engler S. et al. Democracy in times of the pandemic : explaining the variation of COVID-19 policies across European democracies. *West European Politics*. 2021. Р. 1–22. doi : 10.1080/01402382.2021.1900669.
 20. Filipenko T., Filipenko A., Turner N. Organizational fundamentals for preventing corruption in local self-government bodies. *Professional competencies and educational innovations in the knowledge economy : collective monograph*. Bulgaria : Publishing House Access Press. 2020.
 21. Проценко О. Право та гарантії свободи думки і свободи масової інформації. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. Т. 4. С. 156–160.
 22. Europe - Central Asia. Polarisation to the west, war & propaganda to the east. *Reporters Without Borders* : websit. URL : <https://rsf.org/en/classement/2022/europe-central-asia> (last accessed : 29.12.2022).
 23. Guerrero O. A., Castañeda G. Does expenditure in public governance guarantee less corruption? Non-linearities and complementarities of the rule of law. *Economics of Governance*. 2021. № 22(2). Р. 139–164.
 24. Rule of Law Index 2015. *World Justice Project* : websit. URL : https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/roli_2015_0.pdf (last accessed : 29.12.2022).
 25. Lane J. E. Development Is Rule of Law. *International Journal of Social Science and Economics*. 2021. № 1(1). Р. 62–70.

References

1. World Justice Project (2022). Rule of Law Index 2022. Washington [in English].
2. Varol, O. O. (2018). Stealth Authoritarianism in Turkey. *Constitutional Democracy in Crisis*. Oxford University Press [in English].
3. Tkach, O. (2021). Zhortannya demokratiyi yak nebezpeka povernennya do avtorytaryzmu [Democratic backsliding as a threat of a return to authoritarianism]. *Political Studies: Ukrainian scientific journal*, 2, 170–185. [in Ukrainian].
4. Movchaniuk, A. V. (2020). Kontseptual'ni osnovy reformuvannya systemy derzhavnoho upravlinnya v Ukrayini [Conceptual basis of reforming public administration system in Ukraine]. *Public Administration and Customs Administration*, 2 (25), 20–24. [in Ukrainian].
5. Stadnik, I. V., Tripak, Y. R. (2021). Verkhovenstvo prava yak pryntsyp zabezpechennya svobody lyudyny [The rule of law as a principle for ensuring human freedom]. *Juridical scientific and electronic journal*, 4, 69–72. [in Ukrainian].
6. Eicher, T. S., García-Peñalosa, C., Kuenzel, D. J. (2018). Constitutional rules as determinants of social infrastructure. *Journal of Macroeconomics*, 57, 182–209. [in English].
7. Akimov, O. O. (2019). Osnovni pryntsypy derzhavno-upravlins'koyi diyal'nosti u systemoheneznyi dynamitsi [The main principles of public administration in the systemogenesis dynamics]. *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok*, 12. Retrieved from http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/12_2019/51.pdf [in Ukrainian].
8. Shura, N. O. (2016). Principles of public administration as a regulator of socio-economic processes in the national economy. *Ekonomika ta upravlinnia natsionalnym hospodarstvom*, 14, 260–263. [in Ukrainian].
9. Dinescu, A. G. (2018). Perspectives on the Rule of Law in a Modern Democracy. *LESIJ-Lex ET Scientia International Journal*, 25 (1), 31–38. [in English].
10. Horban, V. I. (2018). Problema vzayemozv'azkiv verkhovenstva prava z demokratiyei i pravamy lyudyny [The problem of relationships of the rule of law with democracy and human rights]. *Pravo: zbirnyk naukovykh prats KhNPU im. H. S. Skovorody*, 26, 118–138. [in Ukrainian].
11. Gowder, P. (2018). Verkhovenstvo prava v real'nomu sviti [The rule of law in the real world]. Kharkiv [in Ukrainian].
12. GDP per capita, PPP (constant 2017 international \$) 2022. *The World Bank*: websit. Retrieved from https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.KD?end=2016&start=2010&view=chart&year_high_desc=true [in English].
13. Democracy Index. 2021. *Economist Intelligence Unit*: websit. Retrieved from <https://www.eiu.com/topic/democracy-index> [in English].
14. 2022 World Press Freedom Index. *Reporters Without Borders*: websit. Retrieved from <https://rsf.org/en/ranking> [in English].
15. Burdonosova, M. (2022). Metodolohichni aspekty rozuminnya verkhovenstva prava v Ukrayini [Methodological Aspects of Understanding the Rule of Law in Ukraine]. *Copernicus Political and Legal Studies*, 1(2), 68–75. [in Ukrainian].
16. Knutsen, C. H., Gerring, J., Skaaning, S. E., Teorell, J., Maguire, M., Coppedge, M., & Lindberg, S. I. (2019). Economic development and democracy: An electoral connection. *European Journal of Political Research*, 58(1), 292–314. [in English].
17. Tsvina, T. (2020). Formal'ni ta substantyvni kontseptsii verkhovenstva prava v suchasnomu dyskursi [Formal and substantive concepts of the rule of law in modern discourse]. *Entrepreneurship, Economy and Law*, 11, 197–203. [in

- Ukrainian].
18. Pozigun, I. O. (2021). Dosvid implementatsiyi verkhovenstva prava yak pryntsypu administratyvnoho protsesu v mezhakh zakhidnoyi pravovoyi kul'tury [The rule of law as a principle of administrative process implementation experience within the framework of western legal culture]. *Uzhhorod National University Herald. Series: Law*, 63, 229–233. [in Ukrainian].
 19. Engler, S., Brunner, P., Loviat, R., Abou-Chadi, T., Leemann, L., Glaser, A., Kübler, D. (2021). Democracy in times of the pandemic: explaining the variation of COVID-19 policies across European democracies. *West European Politics*, 1–22. doi: 10.1080/01402382.2021.1900669 [in English].
 20. Filipenko, T., Filipenko, A., Turner, N. (2020). Organizational fundamentals for preventing corruption in local self-government bodies. *Professional competencies and educational innovations in the knowledge economy: collective monograph*. Bulgaria: Publishing House Access Press [in English].
 21. Protsenko, O. (2018). Pravo ta harantiyi svobody dumky i svobody masovoyi informatsiyi [The right and guarantees of freedom of thought and freedom of mass information]. *Entrepreneurship, Economy and Law*, 4, 156–160 [in Ukrainian].
 22. Europe - Central Asia. Polarisation to the west, war & propaganda to the east. *Reporters Without Borders*: websit. Retrieved from <https://rsf.org/en/classement/2022/europe-central-asia> [in English].
 23. Guerrero O. A., Castañeda G. (2021). Does expenditure in public governance guarantee less corruption? Non-linearities and complementarities of the rule of law. *Economics of Governance*, 22(2), 139–164 [in English].
 24. Rule of Law Index 2015. *World Justice Project*: websit. Retrieved from https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/roli_2015_0.pdf [in English].
 25. Lane, J. E. (2021). Development Is Rule of Law. *International Journal of Social Science and Economics*, 1(1), 62–70. [in English].

DEVELOPMENT OF DEMOCRACY AND FREEDOM OF SPEECH AS FACTORS IN ENSURING THE RULE OF LAW

Kruhlov Vitalii

Abstract. The functioning of political, economic, and social processes in the state relies on the observance of legal foundations, the clear implementation of legislative norms, and the impartiality of the judicial branch of government. The specified approaches assume the presence of relevant directions that form the rule of law. The classical understanding of the rule of law requires the observance of order and security, the limitation of certain powers of state authorities, the implementation of anti-corruption policy, etc. An important factor is the presence of an appropriately developed institutional environment that serves as a catalyst for the establishment of the rule of law. It is proposed to consider the components of such an environment (the level of democratic development and freedom of speech), which are directly related to the establishment of the rule of law in the country. The purpose of the article is to identify modern patterns, principles, mechanisms for ensuring the rule of law through a systematic analysis of the problems of democracy and freedom of speech on the example of European countries and Ukraine. It is proposed in the methodological approach to determine the characteristics of the rule of law, democracy and freedom of speech to use modern models of global ranking (Rule of Law Index, Democracy Index, Freedom of Speech Index). The connection between the rule of law, democracy and freedom of speech was determined based on the construction of graphic models; the state of the components that characterize the level of the rule of law in Ukraine and the main trends of its development in recent years. The study of individual European countries and Ukraine revealed patterns in accordance with the indicators of the rule of law with the level of democracy and freedom of speech. The consequences of a high level of the rule of law are economic growth, social justice and increased trust in government institutions. The ineffectiveness of the legal, economic and administrative mechanisms of state administration to ensure the rule of law can significantly worsen the observance of democratic principles and freedom of speech. The inability of the state to ensure progress in the sphere of the rule of law in Ukraine was a consequence of the imperfection of the mechanisms of state administration that implement the necessary state-administrative tasks. Ensuring sustainable economic development, preservation of democratic values and freedom of speech make it possible to ensure high indicators of the rule of law.

Key words: rule of law, state, mechanisms of public administration, democratic values, freedom of speech, politics.

УДК 35.078.3:378.1

Кравченко Юлія

ORCID iD 0000-0002-3709-7016

e-mail: kravchenko-yulia@ukr.net

ВНУТРІШНЯ СИСТЕМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ ЯК ІНДИКАТОР РИЗИКІВ У ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКЛАДУ ВИЩОЇ ОСВІТИ

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2\(12\)-259-273](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2(12)-259-273)

Анотація. Заклади вищої освіти (далі – ЗВО) в Україні, які мають бюджетне фінансування, відповідно до чинного законодавства зобов’язані запровадити систему внутрішнього контролю на базі ризикоорієнтованого підходу, що передбачає зміну фокусу діяльності бюджетних установ і державних органів з реагування на попередження негативних подій у їх функціонуванні завдяки врахуванню ймовірних ризиків. Одним із найважливіших критеріїв, які оцінюють ступінь ризику діяльності ЗВО, є неналежна якість вищої освіти, що безпосередньо передбачає прямі негативні наслідки від реалізації вказаного ризику. Вони полягають у завданні збитків громадянам, суспільству і державі внаслідок неналежної якості освіти, зменшенні можливостей здобуття якісної вищої освіти, безробітті. Це негативно позначається на національній безпеці держави. Якість вищої освіти є складовою системи внутрішнього контролю такого закладу. Метою наукового доробку є дослідження внутрішньої системи забезпечення якості вищої освіти як однієї зі складових системи внутрішнього контролю ЗВО, їх взаємозв’язку та шляхів підвищення ефективності їх функціонування для зниження рівня ризиковості діяльності ЗВО. Розглянуто внутрішню систему забезпечення якості вищої освіти в розрізі елементів внутрішнього контролю. Внутрішній контроль визначено як діяльність керівників усіх ланок управління, що спрямована на підвищення ефективності управління бюджетними коштами та загалом державними ресурсами, досягнення мети діяльності організації, цілей бюджетних програм, планів, завдань тощо. Окреслено основні процеси системи внутрішнього забезпечення якості вищої освіти, які потребують розроблення адміністративних регламентів та виокремлення ключових ризиків, що можуть перешкоджати безперервності та цілісності навчального процесу. Наголошено на важливості забезпечення учасників освітнього процесу актуальною, повною, цінною, своєчасною інформацією, а також безпечними каналами комунікації з метою якісного надання освітніх послуг. Запропоновано заходи контролю та моніторингу для впливу на ризики. Графічно зображено систему внутрішнього забезпечення якості вищої освіти, що інтегрована в систему внутрішнього

контролю ЗВО як цілісний механізм для зниження рівня ризиковості діяльності ЗВО.

Ключові слова: внутрішній контроль, заклад вищої освіти, система внутрішнього забезпечення якості, управління бюджетною установою, ризик, критерії ризику.

Постановка проблеми. Заклади вищої освіти в Україні разом із бюджетними установами та іншими державними органами є суб'єктами, які зобов'язані запровадити систему внутрішнього контролю на базі єдиних підходів до її організації. Це передбачено в Основних засадах здійснення внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 12.12.2018 № 1062. В основу розбудови системи внутрішнього контролю в державному секторі покладено ризикоорієнтований підхід, що передбачає зміну фокусу діяльності бюджетних установ та державних органів з реагування на попередження негативних подій у їх функціонуванні завдяки врахуванню ймовірних ризиків.

У контексті нового ризикоорієнтованого підходу в системі контролю (з метою одночасної мінімізації навантаження на суб'єкти господарювання та попередження порушень законодавства України) в Державній службі якості освіти України сформовано перелік закладів вищої освіти відповідно до критеріїв, котрі оцінюють ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері вищої освіти, на основі якого визначають періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 21.11.2018 № 982. Одним із найважливіших критеріїв, що оцінюють ступінь ризику діяльності ЗВО, є неналежна якість вищої освіти, яка безпосередньо передбачає прямі негативні наслідки від реалізації цього ризику, котрі полягають у завданні збитків громадянам, суспільству і державі внаслідок неналежної якості освіти, зменшенні можливостей здобуття якісної вищої освіти, безробітті. Вказане негативно позначається на національній безпеці держави.

У цьому контексті, а також з огляду на те, що освітні заклади функціонують в умовах воєнного стану, надзвичайної

актуальності набув вислів президента Міжнародного фонду досліджень освітньої політики Т. Фінікова. Біля входу у Стелленбошський університет (ЮАР) написано: «Знищення будь-якої нації не потребує атомних бомб або використання ракет далекого радіуса дії. Вимагається лише зниження якості освіти та дозвіл студентам на обман на екзаменах. Пацієнти помирають від рук таких докторів. Будівлі руйнуються від рук таких інженерів. Гроші губляться в руках таких економістів та бухгалтерів. Справедливість втрачається в руках таких юристів та суддів. Крах освіти – це крах нації.» [1].

Якість вищої освіти забезпечується, зокрема, й завдяки розбудові закладом вищої освіти внутрішньої системи забезпечення якості вищої освіти, яка є складовою системи внутрішнього контролю такого закладу. З огляду на це зупинимося на дослідженні цих двох систем, їх взаємозв'язку між собою та шляхів підвищення їх співіснування з метою зниження рівня ризиковості діяльності закладу вищої освіти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні основи та методи побудови організаційних структур управління закладом освіти, планування освітнього процесу, контролю за результатами педагогічної діяльності, впровадження інновацій тощо дослідив колектив авторів у підручнику «Управління закладом вищої освіти». Значна увага науковців прикута до розділу контролю, де зазначено, що головна мета контролю в освітньому закладі – виявлення та збереження перебігу та результатів освітнього процесу згідно з вимогами держави, освітніми програмами. Проте у цьому виданні відображено дослідження на рівні закладів загальної середньої освіти [2].

Г. Калінічева дослідила напрями забезпечення якості вищої освіти для створення дієвих механізмів підвищення якості людського капіталу в університетському середовищі [3]. М. Долинська [4] у своєму науковому доробку проаналізувала принципи та етапи контролю за якістю вищої освіти в Україні. Це є юридичний погляд на недоліки чинного нормативно-правового поля контрольної діяльності за якістю вищої освіти у вітчизняних закладах вищої освіти.

Науковці з Індії [5] за результатами дослідження дійшли

висновків, що якість стала визначальним елементом ери знань. На їх думку, якщо вища освіта є рушійною силою економіки знань, то забезпечення якості є каталізатором, який її забезпечує. Тож оцінювання та акредитація допомагають керувати забезпеченням якості. Саме тому різні країни розробили процедури рейтингу своїх ЗВО.

Вітчизняні науковці практично не досліджували питання забезпечення якості вищої освіти закладом вищої освіти як елементу внутрішнього контролю. Проте доступними є публікації зарубіжних науковців, які зазначеному приділяли значну увагу. Так, колектив авторів [6] дослідив внесок внутрішнього контролю в управління якістю у ЗВО. З огляду на результати аналізу вчені дійшли висновку, що впровадження внутрішнього контролю може сприяти управлінню якістю ЗВО. Таким чином, на їх погляд, внутрішній контроль підтверджує впровадження загального управління якістю у ЗВО, оскільки він сприяє розширенню повноважень та нагляду за працівниками, зменшує можливість нецільового використання бюджетних коштів, підвищує ймовірність досягнення цілей бюджетних програм, сприяє отриманню достовірної актуальної інформації для ухвалення управлінських рішень, а також ефективній комунікації та пропагуванню культури лідерства [6].

Враховуючи зазначене вище, можна констатувати, що вітчизняні дослідження спрямовані здебільшого окремо або на систему внутрішнього контролю, або на внутрішню систему забезпечення якості вищої освіти. Поєднання цих систем та їх інтеграція залишається поза увагою в науковому колі. Проте іноземні публікації підтверджують актуальність порушеного питання та позитивний ефект від практики їх інтеграції у ЗВО. З огляду на зазначене науковий доробок підіймає важливе питання та сприяє підтвердженню гіпотези щодо покращення внутрішньої системи забезпечення якості вищої освіти за умов її інтеграції у систему внутрішнього контролю закладу вищої освіти.

Метою статті є дослідження внутрішньої системи забезпечення якості вищої освіти як однієї зі складових системи внутрішнього контролю закладу вищої освіти, їх взаємозв'язку

та шляхів підвищення ефективності їх функціонування для зниження рівня ризиковості діяльності закладу вищої освіти.

Методи дослідження. Під час доведення висунутої гіпотези в цьому дослідженні застосовувалися класичні загальнонаукові методи, а саме – аналіз, індукція, дедукція, конкретизація, редукціонізм. Серед емпіричних методів дослідження застосовувалися спостереження і дослідження конкретних явищ, узагальнення, опис результатів дослідження.

Виклад основного матеріалу. Внутрішнім контролем є діяльність керівників усіх ланок управління, що спрямована на підвищення ефективності управління бюджетними коштами та загалом державними ресурсами, досягнення мети діяльності організації, цілей бюджетних програм, планів, завдань тощо. Серед головних завдань ЗВО є забезпечення якості вищої освіти. Згідно із Законом України «Про вищу освіту» якість вищої освіти – відповідність умов провадження освітньої діяльності та результатів навчання вимогам законодавства та стандартам вищої освіти, професійним та/або міжнародним стандартам (за наявності), а також потребам заінтересованих сторін і суспільства, що забезпечується шляхом здійснення процедур внутрішнього та зовнішнього забезпечення якості [7].

Забезпечення якості спрямоване на виявлення та усунення прогалин, які негативно впливають на успішність здобувачів освіти і перешкоджають реалізації задекларованих закладом інституційних цілей. Освітній заклад має задекларувати місію, а також основні цінності. Забезпечення якості містить оцінку політики, процесів і механізмів освітньої діяльності щодо їх відповідності, ефективності, фактичного застосування, дієвості та управління кожним підрозділом. Система забезпечення якості має гарантувати, що встановлені стандарти якості підтримуються, якщо не удосконалюються, і сприяють популяризації освітнього закладу серед суспільства. Система забезпечення якості є інструментом:

– постійного вдосконалення викладацької діяльності шляхом планування, врахування, оцінювання та перегляду

практик, що є, для покращення освітніх компонентів та допоміжних послуг;

–пропагування культури володіння установою кожним стейкхолдером як внутрішнім, так і зовнішнім;

–оцінки вкоріненості освіти в національному етносі, цінностях і культурі, щоб готувати відповідальних і компетентних випускників, які ввібрали почуття служіння ближнім;

–застосування технологій у наданні освітніх послуг та зміна парадигми щодо виконання освітніх програм;

–досягнення поступового удосконалення інституційних стандартів ефективності через інституціоналізований процес постійного перегляду та впровадження необхідних змін [5].

Заходи із внутрішнього забезпечення якості вищої освіти спрямовані на дотримання законодавчих вимог, врахування потреб стейкхолдерів. Тобто заходи щодо внутрішнього забезпечення якості вищої освіти є частиною системи внутрішнього контролю.

Система внутрішнього контролю вітчизняного ЗВО містить такі елементи: внутрішнє середовище, оцінка ризику, заходи контролю, інформація, комунікація та моніторинг. Розглянемо внутрішню систему забезпечення якості вищої освіти в розрізі елементів внутрішнього контролю. Проте першочергово проаналізуємо складові системи якості вищої освіти в Україні, яка складається із систем внутрішнього та зовнішнього забезпечення якості та системи забезпечення якості діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти і незалежних установ оцінювання та забезпечення якості вищої освіти.

Система внутрішнього забезпечення якості передбачає забезпечення закладами вищої освіти якості освітньої діяльності та якості вищої освіти. Ці процеси мають бути відображені у ряді адміністративних регламентів окремих процесів: забезпечення якості вищої освіти, забезпечення підвищення кваліфікації працівників ЗВО, матеріально-технічне забезпечення освітнього процесу, інформаційне забезпечення освітньої діяльності та забезпечення технічного захисту інформації, оприлюднення

інформації про освітню діяльність закладу, яка є публічною, дотримання принципів академічної доброчесності, забезпечення виконання науково-дослідних робіт, забезпечення публікаційної активності працівників ЗВО та здобувачів тощо. Зазначені процеси не є виключним переліком і можуть бути доповнені іншими, які сприятимуть підвищенню якості вищої освіти в конкретному закладі. Пропозиції щодо розроблення адміністративних регламентів надаються керівниками структурних підрозділів з огляду на перелік функцій такого підрозділу, адже навіть підрозділи забезпечення ЗВО сприяють підвищенню якості освітньої діяльності закладу.

Адміністративні регламенти ключових процесів, що здійснюються у ЗВО, є основними документами, які детально, покроково описують відповідні процеси. Сукупність таких регламентів сприяє розумінню внутрішнього середовища закладу. Сучасні кризові умови потребують перегляду адміністративних регламентів та врахування нових ризиків, таких як повітряні тривоги, відсутність електроенергії та проблеми зі зв'язком тощо, що можуть негативно впливати на якість надання освітніх послуг.

Отже, розглянемо наступний елемент системи внутрішнього контролю, а саме – оцінку ризику. Цей елемент має ключове значення, бо вчасне визначення ризиків сприяє попередженню негативних подій, які знижують якість освітніх послуг. Першочергово здійснюється ідентифікація ризиків, тобто визначається їх перелік, а вже згодом – їх оцінка. Оскільки ризик – це ймовірність настання негативних подій або ненастання бажаних подій, що може вплинути на ухвалення окремих управлінських рішень та діяльність установи загалом, то, переглядаючи зарегламентовані процеси, визначаються ризики, які можуть бути перепорою на шляху досягнення цілей зі здійснення процесів, наприклад, забезпечення якості освітньої діяльності та вищої освіти. За ідентифікацією йде оцінка ідентифікованих ризиків із застосуванням Матриці оцінки ризиків, а результати документуються та відображаються у Реєстрі ризиків закладу вищої освіти.

Реєстр ризиків може містити такий їх перелік: низька якість вищої освіти, невиконання законодавчих норм щодо підвищення кваліфікації працівників ЗВО, неналежне матеріально-технічне забезпечення освітнього процесу, слабе інформаційне забезпечення освітньої діяльності, низький рівень технічного захисту інформації, порушення законодавства щодо публічного оприлюднення інформації про освітню діяльність закладу, порушення принципів академічної доброчесності, неналежна якість виконання науково-дослідних робіт, порушення технічних завдань на виконання науково-дослідних робіт, низький рівень публікаційної активності працівників ЗВО та здобувачів тощо. Проте підвищення якості освітньої діяльності закладу можливе лише завдяки обранню відповідних заходів контролю, які впливатимуть на ці ризики та здійснюватимуться конкретними відповідальними особами.

Заходи контролю: кожен ризик потребує обрання способу реагування на нього – чіткого заходу контролю, який здатний нейтралізувати або мінімізувати ймовірність реалізації ризику. Заходи контролю – це сукупність дій керівників усіх ланок управління, спрямованих на управління ризиками з метою мінімізації їх впливу на діяльність ЗВО та досягнення ним визначених цілей діяльності. Розглянемо основні заходи контролю, які зазвичай застосовують у системі внутрішнього контролю. Обмеження доступу до інформації та надання дозволу виключно вузькому колу осіб, які є відповідальними за виконання окремих процесів – заходів, які передбачають візування, погодження, персоналізацію, отримання спеціального дозволу. Наприклад, у ЗВО зі специфічними умовами навчання для отримання доступу до документів з обмеженим доступом особи отримують персоналізовані дозволи на доступ до документів, які містять державну таємницю. Для роботи з Єдиною державною електронною базою з питань освіти керівник визначає відповідальну особу, яка отримує відповідний доступ через персоналізацію, тобто через проходження ідентифікації, застосовуючи кваліфікований електронний підпис тощо. Також ці заходи контролю можуть бути застосовані до облікових даних,

фінансових ресурсів тощо. Наприклад, надання права підпису фінансових документів лише керівнику, головному бухгалтеру закладу вищої освіти; укладання договорів з матеріально відповідальними особами у межах структурних підрозділів закладу; отримання погодження керівництва відповідної ланки для використання фінансових та/або матеріальних ресурсів.

Для виконання окремих етапів конкретного процесу визначаються відповідальні особи, тобто здійснюється розподіл повноважень, що теж є заходом контролю, адже встановлює межі відповідальності та сфери впливу. Крім того, застосовуються класичні контрольні заходи, а саме – інвентаризація, спостереження, огляд, звітування письмове та усне, аналіз результатів виконання процесу, контрольний замір, обрахунок тощо.

Документування заходів контролю на рівні закладу вищої освіти здійснюється у Плані з реалізації заходів контролю, моніторингу та впровадження їх результатів на відповідний рік.

Важливим елементом системи внутрішнього контролю на шляху реалізації цілей діяльності ЗВО є комунікація та ухвалення рішень керівниками усіх ланок в умовах володіння повним спектром необхідної актуальної інформації. А забезпечення наявності інформаційних систем є запорукою ефективного управління освітнім процесом. В умовах екстрених, аварійних та віялових відключень електроенергії, перебоїв зі зв'язком та періодичної відсутності мережі «Інтернет» безперешкодна вчасна комунікація стає неможливою. Це важливо врахувати (наприклад, передбачити декілька варіантів розвитку подій та відповідні канали комунікації за зазначених умов) та відобразити у Схемі інформаційного та комунікаційного обміну інформацією між підрозділами, що допоможе попередити зниження якості надання освітніх послуг та сприятиме безперервному здійсненню освітньої діяльності.

Прикінцевим елементом є моніторинг. У Плані з реалізації заходів контролю, моніторингу та впровадження їх результатів на відповідний рік зазначаються заходи моніторингу (наприклад, моніторинг та періодичний перегляд

освітніх програм і супутніх документів, спостереження, тематичні перевірки, контрольні звірки, документальні контролю, аудит тощо), які здійснюються керівництвом закладу (або за його участі), робочою групою із забезпечення якості вищої освіти, разово сформованою групою для цільової перевірки або зовнішніми органами контролю. Заходи моніторингу, на відміну від попередніх елементів, є переважно зовнішньою оцінкою функціонування елементів системи внутрішнього контролю ЗВО. Підрозділ внутрішнього аудиту здійснює внутрішній аудит, об'єктом якого переважно є система внутрішнього контролю закладу чи підрозділу. За результатами здійснення такої оцінки внутрішніми аудиторами надаються відповідні рекомендації, які необхідно запроваджувати з метою удосконалення елементів системи внутрішнього контролю, та таким чином підвищувати ефективність управління закладом вищої освіти. Якщо об'єктом дослідження є процеси, які стосуються оцінки якості вищої освіти чи освітньої діяльності закладу, то заходом моніторингу є акредитаційна експертиза, що здійснюється Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти або незалежними установами оцінювання та забезпечення якості вищої освіти щодо її відповідності вимогам системи забезпечення якості вищої освіти, що затверджуються Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти.

Систему внутрішнього забезпечення якості вищої освіти, інтегровану у систему внутрішнього контролю ЗВО, наведено на рис. 1. Взаємодія цих систем, їх ефективна інтеграція в цілісний механізм сприятиме зниженню ризику від провадження господарської діяльності у сфері вищої освіти для ЗВО.

Критеріями, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері вищої освіти є:

- чисельність здобувачів вищої освіти;
- кількість науково-педагогічних (педагогічних) працівників, працевлаштованих за основним місцем роботи;
- стан оприлюднення на офіційному вебсайті закладу вищої освіти визначених законодавством документів та інформації;

—кількість порушень вимог законодавства у сфері вищої освіти, виявлених за результатами заходів державного нагляду (контролю), проведених протягом останніх п'яти років, що передують плановому періоду;

- наявність відокремлених структурних підрозділів;
- наявність іноземних здобувачів вищої освіти;
- частка неакредитованих спеціальностей, освітніх програм.



Рис. 1 – Система внутрішнього забезпечення якості вищої освіти, інтегрована у систему внутрішнього контролю закладу вищої освіти

Джерело: розроблено автором

За наведеними критеріями визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) і репутація ЗВО. З огляду на це важливо, аби заклад вищої освіти вживав усіх можливих заходів задля віднесення його до нижчого ступеня ризику. Особливу увагу слід звертати на: стан оприлюднення на офіційному вебсайті ЗВО визначених законодавством документів та інформації, відсутність у ЗВО необхідних навчально-методичних та інформаційних матеріалів, неналежну організацію освітнього та управлінського процесів, відсутність у ЗВО належної

матеріально-технічної бази, неналежне матеріально-технічне забезпечення освітнього процесу та соціально-побутової сфери, неякісну організацію практичного навчання та підсумкової атестації, неналежну якість освіти, неналежні умови праці та організацію роботи науково-педагогічних (педагогічних) працівників ЗВО.

Якщо ЗВО за зазначеними напрямками посилять внутрішній контроль, то під час акредитаційних експертиз чи заходів моніторингу буде засвідчено високу якість як освітньої діяльності закладу, так і високу якість вищої освіти та відповідно знижено ризик діяльності цього закладу у сфері освіти, підвищено його рейтинг, який також відбивається в Єдиній державній електронній базі з питань освіти.

Висновки. Враховуючи зазначене вище, система внутрішнього забезпечення якості вищої освіти є частиною системи внутрішнього контролю ЗВО. Удосконалення якості освітніх послуг, які надаються у закладі, можливе завдяки чіткій регламентації освітніх процесів, ідентифікації можливих ризиків, які можуть перешкоджати безперервності та цілісності навчального процесу, застосуванню відповідних заходів контролю для впливу на ризики, здійсненню як керівництвом, так і зовнішніми контролюючими органами моніторингу підконтрольних процесів, зокрема й щодо ефективності заходів контролю та забезпечення учасників освітнього процесу актуальною, повною, цінною, своєчасною інформацією, а також безпечними каналами комунікації. Система внутрішнього забезпечення якості вищої освіти, що інтегрована у систему внутрішнього контролю ЗВО як цілісний механізм, сприятиме зниженню рівня ризиковості діяльності ЗВО.

Перспективами наукових досліджень у зазначеному напрямі може бути аналіз проблемних питань щодо здійснення діяльності згідно з адміністративними регламентами процесів забезпечення якості вищої освіти; забезпечення підвищення кваліфікації працівників ЗВО; матеріально-технічне забезпечення освітнього процесу; інформаційне забезпечення освітньої діяльності та технічного захисту інформації; оприлюднення інформації про освітню

діяльність закладу, яка є публічною; дотримання принципів академічної доброчесності; забезпечення виконання науково-дослідних робіт і публікаційної активності працівників ЗВО, здобувачів та інших, а також запровадження додаткових заходів контролю щодо цих процесів з метою посилення системи внутрішнього забезпечення якості вищої освіти закладу.

Список використаних джерел

1. Фініков Т. В. Якість вищої освіти: сучасне розуміння та український контекст. 2019. Вебсайт Інституту вищої освіти НАПН України. URL : https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2019/03/yakist_vysh_osvity_T.Finikov_01.2019.pdf
2. Управління закладом освіти : підручник для здобувачів другого рівня вищої освіти педагогічних університетів / С. Г. Немченко, В. В. Крижко, О. С. Боднар, В. В. Радул, О. М. Старокошко, Ю. І. Кондратенко. 2-ге вид. перероб. і допов. Бердянськ : БДПУ, 2022. 506 с.
3. Калінічева Г. Якість вищої освіти як складова формування людського капіталу : виклики для України. *Освітologia*. 2021 № 10. С. 24–36. URL : <https://osvitologia.kubg.edu.ua/index.php/osvitologia/article/view/139> (дата звернення : 10.02.2023).
4. Долинська М. Деякі аспекти контролю за якістю вищої освіти в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія : Юридичні науки. 2017. URL : <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/jun/13328/19.pdf> (дата звернення : 10.02.2023).
5. Suresh Garg, Madhulika Kaushik. Quality Control in Higher Education. *Quality Education* 2020. pp. 1–8. URL : https://www.researchgate.net/publication/337558558_Quality_Control_in_Higher_Education (дата звернення : 10.02.2023).
6. Sofyani H., Abu Hasan H. and Saleh Z. «Does internal control contribute to quality management in higher education institutions? Indonesia's adoption experience of the COSO integrated framework». *The TQM Journal*. 2022. URL : <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/TQM-06-2022-0201/full/html> (дата звернення : 10.02.2023).
7. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII (із змінами). Офіційний вебпортал парламенту України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18?find=1&text=%D1%8F%D0%BA%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C#Text> (дата звернення : 10.02.2023).

References

1. Finikov, T. V. (2019). *Yakist vyshchoi osvity: suchasne rozuminnia ta ukraïnskyi kontekst* [Quality of higher education: modern understanding and Ukrainian context] Retrieved from https://ihed.org.ua/wp-content/uploads/2019/03/yakist_vysh_osvity_T.Finikov_01.2019.pdf [in Ukrainian].
2. Nemchenko, S. H., Kryzhko, V. V., Bodnar, O. S., Radul, V. V., Starokozhko, O. M. & Kondratenko, Yu. I. (2022). *Upravlinnia zakladom osvity* [Educational institution's management]. Berdiansk: BDPU [in Ukrainian].
3. Kalinicheva, H. (2021). *Yakist vyshchoi osvity yak skladova formuvannia liudskoho kapitalu: vyklyky dlia Ukraïny* [The quality of higher education as a component of

- human capital formation: challenges for Ukraine]. *Osvitologia*, 10, 24–36. Retrieved from <https://osvitologia.kubg.edu.ua/index.php/osvitologia/article/view/139> [in Ukrainian].
4. Dolynska, M. (2017). *Deiaki aspekty kontroliu za yakistiu vyshchoi osvity v Ukraini*. [Some aspects of quality control of higher education in Ukraine]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu «Lvivska politehnika». Seriya: Yurydychni nauky*. Retrieved from <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2018/jun/13328/19.pdf> [in Ukrainian].
 5. Suresh Garg, Madhulika Kaushik (2020). *Quality Control in Higher Education. Quality Education*, 1-8. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/337558558_Quality_Control_in_Higher_Education [in English].
 6. Sofyani, H., Abu Hasan, H. & Saleh, Z. (2022). Does internal control contribute to quality management in higher education institutions? Indonesia's adoption experience of the COSO integrated framework. *The TQM Journal*. Retrieved from <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/TQM-06-2022-0201/full/html> [in English].
 7. Pro vyshchu osvitu [About higher education]: Zakon Ukrainy vid 01.07.2014 r. № 1556-VII (iz zminamy). *Ofitsiyni veb-portal parlamentu Ukrainy*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18?find=1&text=%D1%8F%D0%BA%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C#Text> [in Ukrainian].

THE INTERNAL SYSTEM OF HIGHER EDUCATION'S QUALITY ASSURANCE AS AN INDICATOR OF RISKS IN THE INSTITUTION OF HIGHER EDUCATION'S ACTIVITIES

Kravchenko Yuliia

Abstract. Institutions of higher education in Ukraine, which have budgetary funding, in accordance with the applicable legislation, are obliged to introduce a internal control system based on a risk-oriented approach, which involves changing the focus of the budgetary institutions and state bodies activities from responding to the prevention of negative events in their functioning due to taking into account probable risks. One of the most important criteria that assess the degree of higher education institutions risk is the inadequate quality of higher education. Inadequate quality of higher education implies direct negative consequences from the implementation of this risk. The negative consequences are damage to citizens, society and the state as a result of inadequate quality of education, reducing opportunities to obtain quality higher education, unemployment, which is reflected in the national state's security. The quality of higher education is a component of the internal control system of such institution. Internal system of higher education's quality assurance as an indicator of risks in the institution of higher education's activities, their interconnection and ways of increasing of their functioning efficiency in order to reduce the risks level of the institution of higher education's activities is the purpose of the research. The internal system of higher education's quality in terms of internal control's elements is considered by author. Internal control is defined as the activity of managers of all levels of administration aimed at increasing the efficiency of budget funds management and public resources in general, achieving the organization's goal, goals of budget programs, plans, tasks, etc. The main processes of the internal system of higher education's quality assurance, which require the development of administrative regulations and the identification of key risks that may violate the continuity and integrity of the educational process, are presents in the article. The importance of providing participants in the educational process with relevant, complete, valuable, timely information and secure communication channels in order to provide quality educational services is emphasized. Control and monitoring measures to influence existing risks are proposed by authors. The internal system of higher education's quality assurance integrated into the internal control's system of higher education's institution into a holistic mechanism with the aim of reducing the risks level of institution of higher education's activities is graphically depicted.

Keywords: internal control, institution of higher education, higher education's quality assurance, administration of a budgetary institution, risk, risk criteria.

УДК 35.088.6:378.091.214:711.4

Андрєєв Сергій

ORCID iD 0000-0002-8231-8105

e-mail: andrejev.doc@gmail.com

ОСОБЛИВОСТІ ОСВІТНІХ ПРОГРАМ ІЗ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ ГАЛУЗЕВОЇ СПРЯМОВАНОСТІ (НА ПРИКЛАДІ МАГІСТЕРСЬКОЇ ПРОГРАМИ «ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ»)

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1\(13\)-274-290](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1(13)-274-290)

Анотація. У статті порушено актуальне питання щодо доцільності започаткування в Україні професійної підготовки кадрів для органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань галузевого та міжгалузевого державного управління, а також стосовно необхідності поширення відповідних освітніх програм зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування». За результатами аналізу інформаційних даних ЄДЕБО (Вступ 2022) щодо магістерських програм із вказаної спеціальності станом на січень цього року, в Україні нині існує дефіцит програм з державного управління галузевої та міжгалузевої спрямованості. Однією з причин зазначеного є наявність недоліків у чинному стандарті вищої освіти зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» для другого (магістерського) рівня. На прикладі магістерської програми «Державне управління у сфері містобудівної діяльності» Київського національного університету будівництва і архітектури визначено особливості та переваги освітніх програм із публічного управління та адміністрування галузевої спрямованості, сформульовано висновки стосовно подальшого поширення галузевого підходу до структури і змісту освітніх програм із зазначеної спеціальності. Зокрема, серед особливостей відповідних програм відзначено їхній комплексний і міждисциплінарний характер, цільову орієнтацію на професійну підготовку управлінських кадрів для конкретної сфери (галузі) державного управління, формування у здобувачів вищої освіти додаткових фахових компетентностей, необхідних для належного виконання управлінських функцій у відповідній галузі. Обґрунтовано думку про те, що поширенню в освітньому просторі України програм із державного управління галузевої спрямованості сприяло б відновлення в установленому законодавством порядку галузі знань і освітньої спеціальності «Державне управління» з подальшим розробленням та запровадженням якісного стандарту вищої освіти за цією спеціальністю.

Ключові слова: вища освіта, галузеве управління, державне управління, державне управління у галузі, державне управління у сфері містобудівної діяльності, компетентність, магістерські освітні програми, професійна

підготовка державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, публічне управління та адміністрування.

Постановка проблеми. На тлі екзистенціальних викликів своєму існуванню як держави Україна в умовах воєнного стану продовжує забезпечувати національну безпеку, цивільний та соціальний захист населення, функціонування освіти, економіки, промисловості, транспорту та інфраструктури, виконувати аварійно-рятувальні, будівельні та ремонтно-відновлювальні роботи, долати різні кризові явища.

Необхідність вирішення за таких екстремальних умов комплексу нагальних проблем у різних сферах державного управління та суспільної життєдіяльності неминуче пов'язана з підвищенням вимог до рівня професійної компетентності керівних та інших кадрів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ і організацій з питань галузевого та міжгалузевого державного управління.

Ці об'єктивні чинники мають активізувати заклади вищої освіти (далі – ЗВО) у напрямі покращення якості професійного навчання державно-управлінських кадрів, а також ініціації магістерських та інших програм зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» (далі – 281 ПУА) з галузевого та міжгалузевого державного управління.

Ураховуючи викладене, вбачається актуальним та практично важливим вивчення передового вітчизняного досвіду ЗВО щодо підходів до розроблення та впровадження відповідних магістерських освітніх програм (далі – ОП).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у розвиток наукових засад професійної підготовки керівних кадрів для органів державної влади, місцевого самоврядування, державних та комунальних підприємств, установ і організацій зробили такі українські вчені: В. Бакуменко, О. Васильєва, К. Ващенко, Н. Гончарук, В. Гошовська, М. Іжа, В. Луговий, О. Мельников, О. Міхненко, Т. Мотренко, Р. Науменко, Н. Нижник, С. Серьогін, Ю. Сурмін та інші.

За часів функціонування Національної академії

державного управління при Президентові України (далі – НАДУ) та її регіональних інститутів (1997–2022 рр.) фахівці кафедр, які спеціалізувались на галузевому та міжгалузевому управлінні (управління освітою (В. Луговий, С. Крисюк, Т. Лукіна, Н. Протасова, Ю. Молчанова та інші), охорони суспільного здоров'я (В. Князевич, І. Солоненко, Я. Радиш, І. Рожкова та інші), соціальної і гуманітарної політики (В. Трощинський, В. Скуратівський, П. Ситнік, Н. Ярош та інші), національної безпеки (Г. Ситник, В. Абрамов, В. Смолянук та інші), економічної політики (В. Бодров, І. Розпутенко, О. Кілієвич та інші)), напрацювали значну кількість навчально-методичних та наукових матеріалів у галузі науки «Державне управління», які на високому теоретико-методологічному рівні розвивають відповідні напрями професійної підготовки державних службовців й до сьогодні мають наукову і практичну цінність у контексті подальшого розвитку освітніх програм із галузевого та міжгалузевого державного управління.

У системі НАДУ також упроваджено та протягом 2009–2015 рр. реалізовано галузевий підхід у підготовці державно-управлінських кадрів, оскільки професійне навчання у межах галузі знань 1501 «Державне управління» здійснювалось за визначеними у законодавстві спеціальностями з галузевого державного управління, зокрема такими, як: 8.15010004 «Державне управління у сфері національної безпеки», 8.15010005 «Державне управління у сфері освіти», 8.15010006 «Державне управління у сфері охорони здоров'я» та іншими).

Припускаємо, що такі події, як скасування в Україні галузі знань 1501 «Державне управління» та поява галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» (2015–2016 рр.) [1–2], ухвалення у 2018 р. та 2020 р. стандартів вищої освіти зі спеціальності 281 ПУА [3–4], а також припинення у 2022 р. як юридичних осіб НАДУ та її регіональних інститутів (Дніпропетровського, Львівського, Одеського, Харківського) [5–6] не могли не вплинути на ринок освітніх послуг у сегменті професійної підготовки керівних кадрів для різних галузей державного управління.

Мета статті. Дослідження особливостей та переваг магістерських ОП з публічного управління та адміністрування (далі – ПУА) галузевої спрямованості, проблем і перспектив щодо більш широкого впровадження ЗВО України таких програм у сучасних умовах.

Методи дослідження: *Метод аналізу інформаційних баз даних* дав змогу дослідити відомості з ЄДЕБО (Вступ 2022) щодо конкретних ОП з питань галузевого та міжгалузевого державного управління, що пропонувалися ЗВО у 2022 р. За допомогою *методу документального аналізу* було проаналізовано освітній стандарт зі спеціальності 281 ПУА для другого (магістерського) рівня вищої освіти. *Метод аналізу та узагальнення практичної діяльності* дав змогу критично оцінити досвід Київського національного університету будівництва і архітектури (далі – КНУБА) щодо розроблення та реалізації магістерської освітньо-професійної програми «Державне управління у сфері містобудівної діяльності» [7] та розкрити методологічні підходи цього університету до формування змісту відповідної програми з державного управління галузевого спрямування. За допомогою *методів узагальнення, формалізації та синтезу* зроблено висновки та обґрунтовано пропозиції щодо подальших досліджень з відповідної тематики.

Виклад основного матеріалу. За даними ЄДЕБО (Вступ 2022), станом на січень поточного року в освітньому просторі України 108 ЗВО подавали загалом 544 конкурсні пропозиції магістерських ОП зі спеціальності 281 ПУА (основа вступу «Бакалавр») [8].

Серед цих оферт лише Київський університет імені Бориса Грінченка пропонував програму «Державне управління», а ще два ЗВО – програми «Державне управління та місцеве самоврядування» (Національний університет «Одеська політехніка») та «Державне управління у сфері містобудівної діяльності» (КНУБА) [8].

Низка магістерських програм із ПУА, попри невикористання у їхніх назвах словосполучення «Державне управління», мають ознаки програм з галузевого або міжгалузевого управління, наприклад ОП: «Публічне

управління та адміністрування у сфері охорони здоров'я», «Публічне управління у сфері національної безпеки» (Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України); «Публічне управління сферою охорони здоров'я» (Національний університет «Одеська політехніка»); «Управління у сфері економічної конкуренції» (Національний університет «Львівська політехніка»); «Управління та адміністрування регіональних економічних систем» (Національний аерокосмічний університет ім. М. Є. Жуковського); «Соціальна сфера» (Луганський національний університет імені Тараса Шевченка); «Управління у сфері цивільного захисту» (Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту); «Публічне адміністрування та управління бізнесом» (Львівський національний університет імені Івана Франка); «Публічне управління закладами охорони здоров'я» (Чорноморський національний університет імені Петра Могили) [8].

Пропоновані деякими ЗВО України у 2022 р. ОП зі спеціальності 281 ПУА, як-от «Регіональне управління», «Регіональне управління та місцеве самоврядування», «Територіальне управління та місцеве самоврядування», «Публічне управління розвитком громад та територій», «Міське самоврядування», «Державна служба», «Публічна політика і управління в умовах гібридних загроз», також містять певні ознаки програм із міжгалузевого державного управління, хоча в чистому вигляді такими не є.

Отже, серед загального масиву магістерських програм зі спеціальності 281 ПУА 2022 р., переважна більшість яких має назву «Публічне управління та адміністрування», сьогодні в Україні є дефіцит освітніх програм із державного управління галузевої або міжгалузевої спрямованості.

Вважаємо, що однією з основних причин такої ситуації є неврахування у чинному Стандарті вищої освіти за спеціальністю 281 ПУА галузі знань 28 ПУА для другого (магістерського) рівня вищої освіти, затвердженого наказом Міністерства освіти і науки України від 04.08.2020 № 1001 (далі – Стандарт) [9], фундаментальних теоретичних положень та методологічних підходів галузі науки «Державне

управління», ігнорування розробниками науково обґрунтованої термінологічної системи цієї наукової царини, а також теоретико-методологічна слабкість підґрунтя ПУА як галузі знань, зокрема нерозробленість відповідного понятійного апарату.

У цьому нормативному документі немає спеціальних компетентностей та програмних результатів навчання з відповідних видів державного управління. Серед переліків із 10 позицій спеціальних (фахових, предметних) компетентностей, а також 12 пунктів результатів навчання, визначених Стандартом для освітньо-професійних програм зі спеціальності 281 ПУА, немає жодної компетентності та результату навчання з галузевого чи міжгалузевого державного управління! Термін «державне управління» взагалі не використано у відповідних формулюваннях! Так само немає цих компетентностей та результатів навчання у додаткових переліках для освітньо-наукової програми із зазначеної спеціальності [9].

Вірогідно, можна було б зарахувати наведений у Стандарті результат навчання («РН03. Знати основні засади національної безпеки та уміти попереджати й нейтралізувати виклики і загрози національним інтересам України в межах своєї професійної компетенції») [9] до категорії результатів з міжгалузевого державного управління, однак, на нашу думку, це дискусійне питання, оскільки національна безпека входить до предметності іншої галузі знань – 25 «Воєнні науки, національна безпека, безпека державного кордону». До того ж взаємозв'язки та взаємозалежності державного управління та національної безпеки як комплексних сфер науки і практики на теоретико-методологічному рівні всебічно та повно до сьогодні не встановлені.

Стандарт не створює умов ані для значного поширення в Україні освітніх програм із державного управління (про що ми ґрунтовно доводили у попередніх працях, наприклад у [10]), ані для розроблення та впровадження ЗВО магістерських ОП з галузевого та міжгалузевого державного управління.

А втім, попри відсутність достатніх політико-правових передумов для існування в Україні на цей час магістерських ОП

зі спеціальності 281 ПУА з тематики галузевого та міжгалузевого державного управління, такі програми існують, хоча і є нечисленними.

У 2021 р. у КНУБА було започатковано магістерську освітньо-професійну програму другого (магістерського) рівня вищої освіти за спеціальністю 281 ПУА галузі знань 28 ПУА «Державне управління у сфері містобудівної діяльності» [7], а також однойменну бакалаврську ОП. Автор цієї праці обґрунтовував пропозиції щодо відкриття у згаданому університеті подібних магістерських і бакалаврських програм ще у 2019 р. [11].

Досвід КНУБА щодо розроблення та впровадження зазначеної магістерської програми для національного освітнього простору є унікальним. Отже, ознайомлення з цим досвідом може становити інтерес як для науковців, так і фахівців-практиків державного управління, місцевого самоврядування, містобудівної діяльності, інших суміжних напрямів науки, освіти та практики.

ОП «Державне управління у сфері містобудівної діяльності» розроблено на підставі відповідного освітнього стандарту.

Ключовою особливістю та перевагою цієї ОП є її галузева спрямованість, що проявляється у націленості на професійну підготовку кваліфікованих управлінських кадрів, призначених для роботи на керівних та інших адміністративних посадах у центральних та місцевих органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування, інших органах, що здійснюють управління у галузі містобудівної діяльності, а також у структурах громадянського суспільства, юридичних особах публічного та приватного права, дотичних до відповідної сфери державного управління.

Головними зацікавленими особами магістерської ОП «Державне управління у сфері містобудівної діяльності» є органи, що здійснюють державне регулювання у сфері містобудування України (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство розвитку громад та територій України, Державна інспекція архітектури та містобудування України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого

самоврядування), інші юридичні особи, причетні до сфери містобудівної діяльності, оскільки цілі та програмні результати навчання за ОП, її зміст, галузева специфіка й новизна відповідають національним інтересам нашої держави та стратегічним пріоритетам її розвитку.

У процесі роботи над формулюванням цілей та програмних результатів навчання за ОП «Державне управління у сфері містобудівної діяльності» проєктна група проводила пошук, узагальнення та аналіз магістерських ОП зі спеціальності 281 ПУА за даними ЄДЕБО (проаналізовано близько 30 відповідних програм). Під час формування змісту ОП вивчався та критично оцінювався досвід таких національних та іноземних освітніх закладів і програм: магістерської ОП «Державне управління» Київського університету імені Бориса Грінченка 2020 р. [12], магістерської програми з публічного управління Ноттінгемського університету [13] (Велика Британія), магістерської програми з публічного управління Школи архітектури та суміжних мистецтв Університету Орегона [14] (США), магістерської програми з публічного управління і публічної політики Йоркського університету [15] (Велика Британія), міждисциплінарної програми з публічного управління та міського планування Університету Вінконсина та Мілуокі [16] (США).

Іншою відмінною особливістю магістерської ОП «Державне управління у сфері містобудівної діяльності» є її комплексний, міждисциплінарний характер, оскільки вона містить як компоненти з питань державного управління (його теоретичних, методологічних, правових, економічних та інших засад), так і освітні складові, що розкривають специфіку містобудівної діяльності (табл. 1).

Під час визначення переліку компонент ОП розробники враховували багаторічний досвід вітчизняних фахівців галузі знань державного управління до формування змісту магістерських програм спеціальностей 8.15010001 «Державне управління» та 8.15010002 «Державна служба» галузі знань 1501 «Державне управління», підготовка за якими здійснювалась в Україні впродовж 1997–2015 рр. НАДУ, її

регіональними інститутами та іншими ЗВО.

Табл. 1 – Витяг з ОП «Державне управління у сфері містобудівної діяльності» 2022–2023 рр.

<i>Код</i>	<i>Компоненти освітньої програми (навчальні дисципліни, курсіві проекти / роботи, практики, кваліфікаційна робота)</i>	<i>Кількість кредитів ЄКТС</i>	<i>Форма підсумкового контролю</i>
ОБОВ'ЯЗКОВІ КОМПОНЕНТИ			
Цикл загальної підготовки			
ОКЗ1	Професійна іноземна мова	3	Іспит
ОКЗ2	Методологічні засади наукових досліджень в галузі державного управління	4	Залік
ОКЗ3	Просторове планування	4	Залік
	ВСЬОГО	11	
Цикл фахової підготовки			
ОКФ4	Державне та муніципальне управління	5	Іспит
ОКФ5	Правове регулювання публічного управління	5	Іспит
ОКФ6	Стратегічне управління державою та суспільством в умовах глобалізації	5	Іспит
ОКФ7	Державні фінанси та бюджетний процес	4	Залік
ОКФ8	Сучасні інструменти та технології модернізації публічного управління	5	Іспит
ОКФ9	Управління персоналом в органах публічної влади	5	Іспит
ОКФ10	Інституційно-правові засади державного управління у сфері містобудівної діяльності	4,5	Залік
ОКФ11	Навчальна практика	5	Залік
ОКФ12	Кваліфікаційна робота	15	Захист
ОКФ13	Єдиний державний кваліфікаційний іспит	3	Іспит
	ВСЬОГО	56,5	
ВИБІРКОВІ КОМПОНЕНТИ			
Цикл загальної підготовки – 9 кредитів ECTS			
Цикл фахової підготовки – 13,5 кредитів ECTS			
Загальний обсяг обов'язкових компонентів:		67,5	
Загальний обсяг вибірових компонентів:		22,5	
Обсяг освітніх компонентів, що забезпечують здобуття компетентностей, визначених СВО		67,5	
Загальний обсяг освітньої програми		90	

Джерело: [7]

Так, наприклад, такі класичні навчальні дисципліни, як: «Професійна іноземна мова», «Методологічні засади наукових досліджень в галузі державного управління», «Державне управління та місцеве самоврядування», «Правове регулювання державного управління», «Державні фінанси та бюджетний процес», «Стратегічне управління», «Управління персоналом в органах державної влади» були традиційними та системоутворювальними у змісті професійної підготовки магістрів спеціальності 8.15010001 «Державне управління».

Необхідно зазначити, що окрім встановлених Стандартом компетентностей та програмних результатів навчання, які повністю враховано у відповідній магістерській ОП, вона також містить по дві позиції додаткових фахових компетентностей та додаткових програмних результатів навчання (табл. 2).

Серед сильних сторін системи забезпечення якості освітнього процесу за магістерською ОП «Державне управління у сфері містобудівної діяльності» слід відзначити:

- кваліфікований кадровий склад науково-педагогічних працівників, задіяних у навчальному процесі з реалізації компонентів програми (100% викладачів мають наукові ступені, а частина працівників – досвід роботи на державній службі);

- тісний зв'язок та поєднання навчання з результатами власних наукових досліджень викладачів, присвячених актуальним питанням розвитку галузі науки «Державне управління» та галузі знань «Публічне управління та адміністрування», які використовуються у навчальному процесі;

- урахування кращих вітчизняних та міжнародних практик підготовки управлінських кадрів аналогічного профілю, а також інтересів та побажань здобувачів вищої освіти, роботодавців та інших стейкхолдерів.

Табл. 2 – Додаткові фахові компетентності та додаткові програмні результати навчання, передбачені ОП «Державне управління у сфері містобудівної діяльності» 2022–2023 рр.

<i>№ з/п</i>	<i>Додаткові фахові компетентності</i>	<i>Додаткові програмні результати навчання</i>
1	ДСК01. Здатність застосовувати сучасні механізми і технології державного та публічного управління у процесі забезпечення формування та/або реалізації державної політики у сфері містобудівної діяльності на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях	ДПРН01. Застосовувати сучасні механізми і технології державного та публічного управління у процесі забезпечення формування та/або реалізації державної політики у сфері містобудівної діяльності на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях
2	ДСК02. Здатність готувати проекти управлінських рішень органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб у сфері містобудівної діяльності, просторового планування та забудови територій, кваліфіковано оцінювати та застосовувати чинні законодавчі акти, що діють у згаданих сферах державного управління	ДПРН02. Готувати проекти управлінських рішень органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб у сфері містобудівної діяльності, просторового планування та забудови територій, кваліфіковано оцінювати та застосовувати чинні законодавчі акти, що діють у згаданих сферах державного управління

Джерело: [7]

Висновки та напрями подальших досліджень.

У повоєнний період має суттєво зрости попит на кваліфікованих фахівців з державного управління у різних галузях (економіка, національна безпека, містобудівна діяльність, освіта і наука, охорона здоров'я, сільське господарство, цивільний захист тощо), на що ЗВО мають

завчасно зреагувати, запропонувавши якісні магістерські та інші ОП з галузевого та міжгалузевого управління зі спеціальності 281 ПУА.

Під час розроблення відповідних ОП для ЗВО може бути практично корисним досвід КНУБА стосовно підготовки та реалізації магістерської ОП «Державне управління у сфері містобудівної діяльності», яка, з одного боку, містить універсальні обов'язкові освітні компоненти, що можуть бути включені в ОП з ПУА іншої галузевої спрямованості, а з іншого, включає оригінальні додаткові фахові компетентності та програмні результати навчання.

Більшому поширенню в освітньому просторі України ОП з державного управління галузевої спрямованості сприяло б відновлення в установленому законодавством порядку галузі знань і спеціальності «Державне управління» з подальшим розробленням та ухваленням якісного стандарту вищої освіти за цією спеціальністю.

Список використаних джерел

1. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти : постанова Кабінету Міністрів України від 29 квіт. 2015 р. № 266. Офіційний вебпортал парламенту України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF> (дата звернення : 20.02.2023).
2. Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування : постанова Кабінету Міністрів України від 27 вересн. 2016 р. № 674. Офіційний вебпортал парламенту України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/674-2016-%D0%BF> (дата звернення : 20.02.2023).
3. Стандарт вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» для першого (бакалаврського) рівня вищої освіти : затверджено наказом Міністерства освіти і науки України від 29.10.2018 р. № 1172. Офіційний сайт Міністерства освіти і науки України. URL : <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/281-publichne-upravlinnya-ta-administruvannya.pdf> (дата звернення : 20.02.2023).
4. 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 серп. 2020 р. № 1001. *Офіційний сайт Міністерства освіти і науки України*. URL : <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/2020/08/05/281publichne-upravlinnya-ta-administruvannya-magistr.pdf> (дата звернення : 20.02.2023).

5. Про впорядкування використання об'єктів державної власності, що перебувають в управлінні Державного управління справами : Указ Президента України від 05.11.2020 р. № 487/2020. Офіційний сайт Міністерства освіти і науки України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2020#Text> (дата звернення : 21.02.2023).
6. Деякі питання реорганізації закладів освіти : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лют. 2021 р. № 147-р. Офіційний вебпортал парламенту України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/147-2021-%D1%80#Text> (дата звернення : 21.02.2023).
7. Освітньо-професійна програма другого (магістерського) рівня вищої освіти за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» Київського національного університету будівництва і архітектури «Державне управління у сфері містобудівної діяльності» (введена у дію з 01.09.2022). Офіційний сайт Київського національного Університету будівництва і архітектури. URL : https://www.knuba.edu.ua/wp-content/uploads/2022/10/EPP_281_Master_2022-1.pdf (дата звернення : 21.02.2023).
8. Єдина державна електронна база з питань освіти / Конкурсні пропозиції. URL : https://vstup.edbo.gov.ua/offers/?qualification=2&education_base=620&speciality=281 (дата звернення : 17.01.2023).
9. 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. Офіційний сайт Міністерства освіти і науки України. URL : <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdeni%20standarty/2020/08/05/281publichne-upravlinnya-ta-administruvannya-magistr.pdf> (дата звернення : 21.02.2023).
10. Андреев С. О. Про державно-управлінську освітню компоненту професійної підготовки здобувачів вищої освіти за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» в Україні. *Наук. записки Ін-ту зак-ва ВРУ*. 2020. № 4. С. 96–112. URL : hfile:///D:/123/Desktop/Nzizvru_2020_4_12.pdf (дата звернення : 21.02.2023).
11. Андреев С. О. Про перспективи підготовки управлінських кадрів для сфери будівництва та архітектури за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування». *Регіональна політика : політико-правові засади, урбаністика, просторове планування, архітектура* : зб. матер. V Міжнар. наук.-практ. конф. : Київ : КНУБА, 2019. Ч. 1. С. 244–246. URL : <https://repository.knuba.edu.ua/handle/987654321/8261> (дата звернення : 21.02.2023).
12. Київський університет імені Бориса Грінченка / Освітньо-пофесійна програма «Державне управління» другого (магістерського) рівня вищої освіти. *Офіційний сайт Київського національного Університету будівництва і архітектури*. URL : https://kubg.edu.ua/images/stories/Departaments/vstupnikam/fitu/2019/OPP_Derzhavne_upravlinnya_nov_red_2020.pdf (дата звернення : 27.01.2023).
13. University of Nottingham / Master of Public Administration MPA/PGDip. URL : <https://www.nottingham.ac.uk/pgstudy/course/taught/master-of-public-administration-mpa#courseContent> (дата звернення : 27.01.2023).
14. University of Oregon / School of Architecture and Allied Arts / Master of Public Administration. URL : <https://www.mba.com/program-finder/masters-programs/university-of-oregon/school-of-architecture-and-allied-arts/master-of-public-administration> (дата звернення : 27.01.2023).

15. University of York / MA Master of Public Administration and Public policy. URL : <https://www.york.ac.uk/study/postgraduate-taught/courses/ma-public-administration-policy/> (дата звернення : 27.01.2023).
16. University of Wisconsin Milwaukee / School of Architecture and Urban Planning / Master of Public Administration/Master of Urban Planning (MPA+MUP). URL : <https://uwm.edu/sarup/coordinated/mpa-mup/> (дата звернення : 27.01.2023).

References

1. 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]: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 29 kvitn. 2015 r. № 266. *Ofitsiyni vebportal parlamentu Ukrainy*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266-2015-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
2. Deiaki pytannia reformuvannia systemy profesiinoho navchannia derzhavnykh sluzhbovtiv i posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia [Some issues of reforming the system of professional training of public servants and officials of local self-government]: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 27 veresn. 2016 r. № 674. *Ofitsiyni vebportal parlamentu Ukrainy*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/674-2016-%D0%BF> [in Ukrainian].
3. Standart vyshchoi osvity za spetsialnistiu 281 «Publichne upravlinnia ta administruvannia» haluzi znan 28 «Publichne upravlinnia ta administruvannia» dlia pershoho (bakalavrskoho) rivnia vyshchoi osvity [The standard of higher education in the specialty 281 «Public management and administration» of the field of knowledge 28 «Public management and administration» for the first (bachelor's) level of higher education]: zatverdzheno nakazom Ministerstva osvity i nauky Ukrainy vid 29.10.2018 r. № 1172. *Official website of the Ministry of Education and Science of Ukraine*. Retrieved from <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/281-publichne-upravlinnya-ta-administruvannya.pdf> [in Ukrainian].
4. Standart vyshchoi osvity za spetsialnistiu 281 «Publichne upravlinnia ta administruvannia» haluzi znan 28 «Publichne upravlinnia ta administruvannia» dlia druhoho (mahisterskoho) rivnia vyshchoi osvity [Standard of higher education in specialty 281 «Public management and administration» field of knowledge 28 «Public management and administration» for the second (master's) level of higher education]: nakaz Ministerstva osvity i nauky Ukrainy vid 04 serpn. 2020 r. № 1001. *Official website of the Ministry of Education and Science of Ukraine*. Retrieved from <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/2020/08/05/281publichne-upravlinnya-ta-administruvannya-magistr.pdf> [in Ukrainian].
5. Pro vporiadkuvannia vykorystannia ob'ektiv derzhavnoi vlasnosti, shcho perebuvauiut v upravlinni Derzhavnoho upravlinnia spravamy [About the regulation of the use of state-owned objects under the management of the State Administration of Affairs]: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 05.11.2020 r. № 487/2020. *Ofitsiyni veb-portal parlamentu Ukrainy*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2020#Text> [in Ukrainian].
6. Deiaki pytannia reorhanizatsii zakladiv osvity [Some issues of reorganization of educational institutions]: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24 liut. 2021 r. № 147-r. *Ofitsiyni veb-portal parlamentu Ukrainy*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/147-2021-%D1%80#Text> [in Ukrainian].

7. Osvitno-profesiina prohrama druhoho (mahisterskoho) rinnia vyshchoi osvity za spetsialnistiu 281 «Publichne upravlinnia ta administruvannia» haluzi znan 28 «Publichne upravlinnia ta administruvannia» Kyivskoho natsionalnoho universytetu budivnytstva i arkhitektury «Derzhavne upravlinnia u sferi mistobudivnoi diialnosti» [Educational and professional program of the second (master's) year of higher education in the specialty 281 «Public management and administration» of the field of knowledge 28 «Public management and administration» of the Kyiv National University of Construction and Architecture «State management in the field of urban planning activity»] (vvedena u diiu z 01.09.2022). *Ofitsiinyi sait Kyivskoho Natsionalnoho Universytetu budivnytstva i arkhitektury*. Retrieved from https://www.knuba.edu.ua/wp-content/uploads/2022/10/EPP_281_Master_2022-1.pdf [in Ukrainian].
8. Yedyna derzhavna elektronna baza z pytan osvity / Konkursni propozyzii. [Unified state electronic database on education / Competitive proposals]. (2023). Retrieved from https://vstup.edbo.gov.ua/offers/?qualification=2&education_base=620&speciality=281 [in Ukrainian].
9. Standart vyshchoi osvity za spetsialnistiu 281 «Publichne upravlinnia ta administruvannia» haluzi znan 28 «Publichne upravlinnia ta administruvannia» dlia druhoho (mahisterskoho) rivnia vyshchoi osvity [Standard of higher education in specialty 281 «Public management and administration» field of knowledge 28 «Public management and administration» for the second (master's) level of higher education]: nakaz Ministerstva osvity i nauky Ukrainy vid 04 serpn. 2020 r. № 1001. *Ofitsiinyi sait Ministerstva osvity i nauky Ukrainy*. Retrieved from <https://mon.gov.ua/storage/app/media/vishcha-osvita/zatverdzeni%20standarty/2020/08/05/281publichne-upravlinnya-ta-administruvannya-magistr.pdf> [in Ukrainian].
10. Andreiev, S. O. (2020). Pro derzhavno-upravlinsku osvitniu komponentu profesiinoi pidhotovky здобувачів вищої освіти за спеціальністю «Publichne upravlinnia ta administruvannia» v Ukraini [On state managerial educational component of professional training for higher education applicants on specialty «Public administration and management» in Ukraine]. *Nauk. zapysky In-tu zak-va VRU*, 4. 96–112. Retrieved from hfile:///D:/123/Desktop/Nzizvru_2020_4_12.pdf [in Ukrainian].
11. Andreiev, S. O. (2019). Pro perspektyvy pidhotovky upravlinskykh kadriv dlia sfery budivnytstva ta arkhitektury za spetsialnistiu «Publichne upravlinnia ta administruvannia» [About the prospects of training management personnel for the field of construction and architecture on specialty «Public administration and management»]. *Rehionalna polityka: polityko-pravovi zasady, urbanistyka, prostorove planuvannia, arkhitektura : zb. mater. V Mizhnar. nauk.-prakt. konf. [Regional policy: political and legal principles, urbanism, spatial planning, architecture: coll. the mother V International science and practice conf]. Kyiv*. Retrieved from <https://repository.knuba.edu.ua/handle/987654321/8261> [in Ukrainian].
12. Kyivskyi universytet imeni Borysa Hrinchenka / Osvitno-profesiina prohrama «Derzhavne upravlinnia» druhoho (mahisterskoho) rivnia vyshchoi osvity. [Educational and vocational program «Public Administration» of the second (master's) level of higher education]. *Official website of the Kyiv National University of Civil Engineering and Architecture*. Retrieved from https://kubg.edu.ua/images/stories/Departaments/vstupnikam/fitu/2019/OPP_Derzhavne_upravlinnya_nov_red_2020.pdf [in Ukrainian].
13. University of Nottingham / Master of Public Administration MPA/PGDip. Retrieved from <https://www.nottingham.ac.uk/pgstudy/course/taught/master-of-public-admini-strati-on-mpa/#courseContent> [in English].

14. University of Oregon / School of Architecture and Allied Arts / Master of Public Administration. Retrieved from <https://www.mba.com/program-finder/masters-programs/university-of-oregon/school-of-architecture-and-allied-arts/master-of-public-administration> [in English].
15. University of York / MA Master of Public Administration and Public policy. Retrieved from <https://www.york.ac.uk/study/postgraduate-taught/courses/ma-public-administration-policy/> [in English].
16. University of Wisconsin Milwaukee / School of Architecture and Urban Planning / Master of Public Administration/Master of Urban Planning (MPA+MUP). Retrieved from <https://uwm.edu/sarup/coordinated/mpa-mup/> [in English].

**CHARACTERISTICS OF EDUCATIONAL PROGRAMS
IN PUBLIC ADMINISTRATION AND MANAGEMENT
WITH A SECTORAL FOCUS (ON THE EXAMPLE
OF THE MASTER'S PROGRAM
«PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD
OF URBAN PLANNING»)**

Andreiev Serhii

Abstract. The paper examines the issue of the expediency of launching professional training of management personnel for state authorities and local self-government bodies, public and private sectors of the economy by sectoral educational programs in Ukraine, it also considers the possibilities of popularizing the relevant master's programs in the specialty 281 «Public Administration and Management». Due to the analysis of the data of the EDEBO (Vstup 2022) as to master's programs of this specialty as of January of this year, it is revealed that currently there is a shortage of public administration programs with a sectoral and inter-sectoral focus in Ukraine. One of the reasons is the shortcomings of the current standard of higher education in the specialty 281 «Public Administration and Management» for the second (master's) level. Utilizing the example of the Master's program of Kyiv National University of Construction and Architecture in this specialty – «Public Administration in the Field of Urban Development», the characteristics of educational programs in public administration with a sectoral focus are identified. In particular, these features include their complex and interdisciplinary nature, targeted focus on the professional training of management personnel for a specific area (branch) of public administration, and the formation of additional professional competencies necessary for the proper performance of managerial functions in the relevant field. It is substantiated that the spread of sectoral public administration educational programs in the educational space of Ukraine would be facilitated by the restoration of the field of study and the educational specialty «Public Administration» in accordance with the procedure established by law, with further development and adoption of a high-quality standard of higher education in this specialty.

Keywords: higher education, sectoral management, public administration, public administration in the sector, public administration in the field of urban planning, competence, master's degree programs, professional training of public servants and local government officials, public administration and management.

УДК 351:342.25

Юрченко Валерій

ORCID iD 0000-0003-2238-1206

e-mail: valaleks@ukr.net

Соколовський Іван

ORCID iD 0000-0002-7861-3144

e-mail: isokol26@gmail.com.ua

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНЖЕНЕРНО-ТЕХНІЧНИХ ЗАХОДІВ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ОБ'ЄКТІВ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ В УМОВАХ ОСОБЛИВОГО ПЕРІОДУ

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1\(13\)-291-312](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1(13)-291-312)

Анотація. Предметом публікації статті є шляхи удосконалення інженерно-технічних заходів цивільного захисту об'єктів критичної інфраструктури в умовах особливого періоду. Наголошено, що для ефективного захисту таких об'єктів необхідно підвищити якість інженерно-технічних заходів захисту об'єктів критичної інфраструктури, зокрема суб'єктами забезпечення цивільного захисту в державі. Розглянуто особливості організації інженерно-технічних заходів цивільного захисту об'єктів критичної інфраструктури. З'ясовано, що удосконалення шляхів інженерно-технічних заходів цивільного захисту має впливати на підвищення рівня захисту об'єктів критичної інфраструктури в умовах особливого періоду. Визначено, що якість розроблення та ухвалення технічних рішень є однією з вирішальних умов удосконалення шляхів інженерно-технічних заходів цивільного захисту об'єктів критичної інфраструктури держави загалом. З огляду на результати дослідження доведено, що основними причинами, які негативно впливають на надійність цивільного захисту об'єктів критичної інфраструктури, є неповнота вихідних даних для розроблення технічного рішення, здійснення не в повному обсязі обґрунтування описів технічного рішення та в окремих випадках невідповідність нормативних документів умовам будівництва об'єктів критичної інфраструктури, зокрема умовам особливого періоду. Зроблено висновок, що подальше підвищення ефективності цивільного захисту об'єктів критичної інфраструктури буде тісно пов'язане з упровадженням удосконалених технічних рішень щодо захисту об'єктів критичної інфраструктури, які забезпечують надійний захист населення та територій в умовах особливого періоду. Надано пропозиції суб'єктам забезпечення

цивільного захисту щодо шляхів удосконалення інженерно-технічних заходів цивільного захисту об'єктів критичної інфраструктури на державному, місцевому та об'єктовому рівнях та запропоновано напрями подальших досліджень на тему статті.

Ключові слова: об'єкт критичної інфраструктури, цивільний захист, інженерно-технічні заходи, технічне рішення, шляхи удосконалення.

Постановка проблеми. Цілеспрямованою діяльністю органів виконавчої влади у сфері цивільного захисту (далі – ЦЗ), яка суттєво впливає на стійкість об'єктів критичної інфраструктури (далі – ОКІ) в умовах виникнення надзвичайної ситуації (далі – НС), є планування заходів ЦЗ населення і територій. Також для забезпечення ЦЗ ОКІ важливо проводити інженерно-технічні заходи цивільного захисту (далі – ІТЗ ЦЗ).

Планування ІТЗ ЦЗ, розроблення та обґрунтування технічних рішень (далі – ТР) здійснюються відповідно до вимог нормативних документів держави. Саме тому систематичне та оперативне внесення змін до чинних нормативних документів з урахуванням сучасних реалій може сприяти більш якісному розробленню та обґрунтуванню ТР щодо надійного захисту ОКІ в умовах особливого періоду.

Проблемними питаннями на місцевому та об'єктовому рівнях нині залишаються неякісна підготовка вихідних даних для розроблення ТР, необґрунтовані описи ТР та невідповідність вимогам нормативних документів будівництва ОКІ.

Отже, нагальною науковою проблемою залишається аналіз причин, які знижують рівень захисту ОКІ загалом та в умовах особливого періоду зокрема, а також пошук шляхів удосконалення ІТЗ ЦЗ, що і є предметом нашої публікації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання забезпечення захисту ОКІ в Україні розглянуто у наукових працях зазначених нижче дослідників.

Р. Ткачук, О. Євсюков виявили, що антикризове управління великим містом в умовах НС має враховувати такі складові: забезпечення сталого функціонування великого міста, відновлення нормальних умов життєдіяльності міста та функціонування ОКІ міста; визначення напрямів розвитку великого міста і післякризовий період; налагодження співпраці

з міжнародними партнерами та іншими регіонами країни; розв'язання логістичних проблем і накопичення резервних запасів продукції критичного постачання, зокрема забезпечення продовольчої та енергетичної безпеки. Також вони встановили, що розв'язання цих питань можливе у межах формування національної системи стійкості та покладання відповідних функцій на координаційний орган із забезпечення національної стійкості [1].

С. Усик, А. Терентьєва наголосили на позитивній практиці ефективного реагування на кризи та НС унаслідок застосування методології кризового менеджменту на рівні держави з метою його імплементації в діяльність центральних органів виконавчої влади із удосконаленням їх координації та взаємодії. З огляду на інтеграцію нашої держави в загальноєвропейський безпековий простір як базову функцію ситуатійного центру управління в умовах НС розглянули безпосередню взаємодію його з Координаційним центром реагування на НС ЄС [2].

С. Завгородня висвітлила проблемні питання та пріоритети державної політики щодо сприяння розвитку ефективного теплопостачання в інтересах скорочення енергетичної бідності в Україні, а також визначила шляхи модернізації системи опалення населених пунктів завдяки впровадженню сучасних енергетичних технологій з огляду на потенціал відновлюваних джерел енергії, наголосила на проблемних питаннях, що стосуються високих втрат теплової енергії в інфраструктурі [3].

А. Колодка опрацював питання щодо організації інформаційної взаємодії органів державного управління під час повномасштабної війни, врегулювання кризових ситуацій в умовах повномасштабної війни, вживання відповідних заходів для своєчасного реагування. Провів дослідження щодо підтвердження гіпотези про те, що інформація є основою ухвалення антикризових управлінських рішень і ключовим фактором безпеки держави [4].

С. Азаров, В. Сидоренко окреслили основні заходи щодо зниження ризиків виникнення можливих аварій на ОКІ, зокрема визначили протипожежні заходи захисту ОКІ [5].

А. Демків, В. Сидоренко, С. Азаров, В. Тищенко,

Є. Власенко розкрили технологію ведення гібридної війни, проаналізували принципи її ведення та ступені руйнівного впливу на функціонування ОКІ, зробили висновок щодо завдань ЦЗ забезпечувати максимальний захист населення та ОКІ, скорочення втрат населення і збереження економічного потенціалу, необхідного для стійкого функціонування держави [6].

Dzh. Beyker, M. Shubert, M. Faber розглянули систему оцінки для вивчення стійкості до пошкоджень, наслідки людських помилок у проєктуванні чи будівництві, запропонували структуру для оцінки стійкості, яка базується на теорії аналізу рішень [7].

С. Пирожков, Є. Божок, Н. Хамітов визначили поняття «резильєнтність» як національну стійкість держави, окреслили стратегію і тактику захисту ОКІ в умовах гібридних загроз [8].

А. Терентьева проаналізувала п'ять критичних функцій у сфері ЦЗ, удосконалення яких суттєво підвищить резильєнтність системи як в умовах підготовки до виникнення НС, так і в умовах безпосереднього реагування: управління, планування, логістика, публічні фінанси та адміністрування. Визначила, що розв'язання цієї проблеми можливе у межах формування національної системи стійкості та покладання відповідних функцій на координаційний орган із забезпечення національної стійкості [9].

М. Домарацький окреслив комплекс заходів щодо забезпечення безпеки та підвищення ефективності захисту ОКІ на державному рівні, обґрунтував необхідність паспортизації територій та небезпечних об'єктів, визначив можливі людські, політичні, фінансові, матеріальні, культурні, екологічні втрати від виникнення НС на ОКІ [10].

В. Юрченко визначив, що одним із найважливіших заходів щодо підвищення стійкості ОКІ та зниження наслідків НС є виконання вимог проєктування ІТЗ ЦЗ [11].

Проте питання обґрунтування шляхів удосконалення ІТЗ ЦЗ щодо захисту ОКІ в умовах особливого періоду на сучасному етапі залишається не дослідженим.

Метою статті є обґрунтування інженерно-технічних рішень, спрямованих на запобігання виникненню НС,

забезпечення захисту ОКІ, населення і територій.

Методи дослідження. У процесі дослідження були використані такі методи:

–аналізу та синтезу (надав можливість більш детально визначити складники захисту ОКІ держави);

–ідеалізації (дав змогу виділити головні складові системи захисту функціонування національної економіки в особливий період);

–формалізації та абстрагування (дали можливість під час дослідження перейти до розгляду ролі та місця ІТЗ ЦЗ у системі захисту ОКІ).

Виклад основного матеріалу. Аналіз ведення війни на території України показує, що дії противника спрямовані на порушення спроможності ОКІ виконувати свої функції. Тобто війна ведеться не тільки з метою завдання поразки армії противника на полі бою, а й суспільству, що утримує армію, через руйнування інфраструктури життєдіяльності цього суспільства та функціонування економіки держави.

Особливості захисту ОКІ в умовах НС, надзвичайного та воєнного стану, особливого періоду регулюються законами України [12–16]. Захист КІ (сукупність ОКІ) є складовою частиною забезпечення національної безпеки України. Згідно із законом регулюються відносини щодо забезпечення захисту ОКІ в Україні [17].

Державна політика у сфері захисту ОКІ спрямовується на формування комплексу організаційних, нормативно-правових, інженерно-технічних, ресурсних, інформаційно-аналітичних та методологічних заходів, націлених на забезпечення безпеки ОКІ.

Формування та реалізація державної політики у сфері захисту ОКІ покладається на органи управління, сили та засоби центральних і місцевих органів виконавчої влади (військово-цивільних адміністрацій – у разі утворення), органів місцевого самоврядування, операторів критичної інфраструктури (юридична або фізична особа будь-якої форми власності, яка здійснює управління та функціонування ОКІ) за функціональною спрямованістю [17, ст. 9; 19]. Загалом до ОКІ належать об'єкти, системи, їх частини та їх сукупність, що є

важливими для економіки, національної безпеки та оборони, порушення функціонування яких може завдати шкоди життєво важливим національним інтересам, перелік їх визначено у [18].

Однією з умов забезпечення захисту ОКІ є будівництво та експлуатація ОКІ з дотриманням інженерно-технічних вимог стосовно їх стійкого функціонування у різних режимах функціонування ОКІ (штатний режим функціонування; режим запобігання виникненню кризової ситуації; режим функціонування в кризовій ситуації; режим відновлення) [19].

Одним із головних завдань Державної служби захисту критичної інфраструктури та забезпечення національної системи стійкості України є підготовка рекомендацій щодо визначення вимог до забезпечення захисту та стійкості секторів критичної інфраструктури відповідно до категорій ОКІ [20, п.11].

Водночас необхідно відзначити таку обставину: ОКІ потребують насамперед запобігання виникненню НС. І на перший план виходять заходи фізичного захисту від зовнішніх і внутрішніх впливів. Інженерно-технічні заходи цивільного захисту (далі – ІТЗ ЦЗ) належать до одного з основних комплексів захисту ОКІ.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій надає на розгляд Кабінету Міністрів України разом з іншими документами проєкт переліку об'єктів, проєктна документація на будівництво яких має містити розділ ІТЗ ЦЗ на особливий період у містобудівній документації, що визначено у [21, ст. 17] та [22]. Розділ ІТЗ ЦЗ у складі проєктної документації на будівництво об'єктів – це складова проєктної документації, що визначає комплекс інженерно-технічних рішень, спрямованих на запобігання виникненню НС, забезпечення захисту населення і територій від них та небезпеки, що може виникнути під час воєнних (бойових) дій або внаслідок таких дій, а також створення умов для забезпечення сталого функціонування суб'єктів господарювання і територій [23].

Нині перелік об'єктів, що можуть спричинити виникнення НС та вплинути на стан захисту населення і територій та в проєктній документації яких враховується розділ ІТЗ ЦЗ, визначений у [23]. До них належать:

–об’єкти, що забезпечують стійке функціонування держави в умовах НС і в особливий період [24];

–об’єкти, які належать до об’єктів підвищеної небезпеки (далі – ОПН) відповідного класу [25–27];

–пожежовибухонебезпечні об’єкти, що за класом наслідків (відповідальності) належать до об’єктів із середніми (СС2) та значними (СС3) наслідками;

–ОКІ, які належать до I–IV категорії критичності відповідно до законодавства [18];

–об’єкти, що належать суб’єктам господарювання, які віднесені або підлягають віднесенню до відповідної категорії ЦЗ.

Крім цього, ще й споруди підземного простору населених пунктів, що планується використовувати для укриття населення:

–підземні переходи між станціями, тунелі;

підземні склади;

–споруди котлованного типу (підземні гаражі (автостоянки, паркінги));

–заклади громадського харчування, торгівлі, які розміщуються на підземних, підвальних та цокольних поверхах.

Розроблення розділу ІТЗ ЦЗ здійснюється також для об’єктів, будівництво яких планується на території, розташованій у небезпечних зонах, а саме:

–зонах можливого небезпечного або сильного радіаційного забруднення навколо радіаційно небезпечного об’єкта;

–зонах можливого небезпечного хімічного забруднення навколо хімічно небезпечного об’єкта;

–зонах можливого катастрофічного затоплення.

Розроблення державних будівельних норм, проєктів змін до них та надання на затвердження відповідно до погодженого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері будівництва, технічного завдання здійснюється згідно з [28–29].

Під час проєктування розділу ІТЗ ЦЗ об’єктів будівництва передбачають заходи та ТР (текстова частина і графічні матеріали), які мають забезпечувати, зокрема:

–захист населення і територій об’єкта від небезпек в умовах НС техногенного та природного характеру, а також в особливий період;

–мінімізацію матеріальних збитків від дії НС, під час ведення або внаслідок ведення військових дій, диверсій і терористичних актів;

–створення містобудівних умов для стійкого функціонування об’єкта в умовах НС та особливого періоду.

Збір вихідних даних та вимог, необхідних для розроблення розділу ІТЗ ЦЗ, здійснюється замовником проєкту будівництва за участю проєктувальника до початку виконання проєктно-вишукувальних робіт. Перелік вихідних даних та технічних умов викладено у [30–33]. Не допускається надавати вихідні дані та вимоги на розроблення розділу ІТЗ ЦЗ у складі проєктної документації на будівництво об’єктів у неповному обсязі. Відповідальність за склад та обсяг вихідних даних і вимог на розроблення розділу ІТЗ ЦЗ у складі проєктної документації на будівництво об’єктів несе замовник відповідно до вимог чинного законодавства.

Аналіз виникнення НС та їх наслідків на об’єктах суб’єктів господарювання (далі – СГ) показує, що переважно причиною їх виникнення є неточність або недостатній обсяг надання СГ вихідних даних для розроблення обґрунтованих ТР.

Одним з основних показників із переліку вихідних даних для обґрунтування та розроблення ТР є ситуаційний план. Якраз найчастіше в ньому спостерігається найбільше недопрацювань, а саме:

–невірогідність вихідних даних щодо потрапляння об’єкта, що проєктується, у зони можливих сильних (слабких) руйнувань, можливого небезпечного або сильного радіаційного зараження (забруднення), можливого небезпечного хімічного забруднення, можливого катастрофічного затоплення;

–неточність або відсутність відомостей щодо наявних та запланованих до будівництва ОПН, нетранспортних комунікацій, аварії на яких можуть призвести до утворення зон НС (у тому числі місця (території) інтенсивних бойових дій), у межах яких розміщується об’єкт, що проєктується, із зазначенням характеристик уражальних чинників;

–відсутність відомостей про наявні захисні споруди цивільного захисту (далі – ЗСЦЗ), зокрема про споруди подвійного призначення та їх характеристики на території розташованих поблизу об'єктів СГ;

–відсутність даних щодо сейсмічної інтенсивності майданчика будівництва, категорії ґрунту за сейсмічними властивостями, потрапляння до зсуво-, карсто-, селенебезпечної території ґрунтів, що просідають, тощо;

–ігнорування звернення з метою користування вихідними даними до центрального органу виконавчої влади з питань ЦЗ або його територіального органу.

Крім цього, часто надаються неточні дані щодо:

–сертифікації матеріалів конструкцій для будівництва об'єкта, а також для обладнання технологічних установок, процесів тощо;

–характеру енергоспоживання, наявності власних енергетичних запасів (генераторів);

–рівня ґрунтових вод у зоні майданчика будівництва;

–можливого виникнення на об'єкті аварійних ситуацій з огляду на технологію виробництва, експлуатацію та технічне обслуговування агрегатів і комунікацій (із вказуванням характеру впливу та вражальних небезпечних факторів).

Проблемним питанням в умовах оптимізації організаційно-штатних структур СГ є визначення чисельності працівників, у тому числі тих, які продовжують роботу в особливий період (найбільша працююча зміна), чисельності чергового та обслуговуючого персоналу, який забезпечує життєдіяльність об'єкта відповідно до [34].

Кожний із наведених неточних вихідних даних для розроблення ТР прогнозовано може щонайменше призвести до виникнення аварії на виробництві, а в умовах особливого періоду – до масштабних НС.

Право на розроблення проектної документації розділу ІТЗ ЦЗ у складі проектної документації об'єктів надається юридичним та фізичним особам – суб'єктам господарської діяльності незалежно від форм власності, які мають ліцензію на проєктування цих об'єктів згідно із законодавством [35].

Рівень обґрунтування ТР має бути достатнім:

- для перевірки їх відповідності вимогам нормативних і технічних документів;

- для проведення відповідних розрахунків щодо визначення їх обсягів;

- для визначення вартості їх реалізації.

Головний проєктувальник об'єкта для розроблення документації розділу ІТЗ ЦЗ має право залучати на договірній основі інші проєктні організації, які спеціалізуються на цьому виді діяльності.

Затвердження розділу ІТЗ ЦЗ у складі загальної проєктної документації об'єкта проводиться згідно з вимогами [32].

ТР, які розробляються з урахуванням розміщення виробничих сил та розселення населення відповідних груп міст і категорій об'єктів з ЦЗ, мають передбачати реалізацію ІТЗ ЦЗ, котрі регламентують питання безпеки і сталого функціонування об'єктів в умовах НС та особливого періоду.

Разом із тим аналіз ТР, проведений під час проєктування об'єктів будівництва, показує таке [30–33]:

- припускаються неточностей у визначенні меж зон можливої небезпеки, а саме – зон слабких та сильних руйнувань;

- не здійснюється належним чином обґрунтування віддалення будинку або споруди, що проєктується, від об'єктів, віднесених до категорій ЦЗ, і населених пунктів, віднесених до групи ЦЗ, а також зон катастрофічного затоплення та інших зон небезпеки. Водночас не враховується перспектива будівництва нових промислових підприємств, нових портів і судноремонтних заводів, аеропортів, приймальних і передавальних радіоцентрів, обчислювальних центрів, інших об'єктів;

- не в повному обсязі визначаються дані про вогнестійкість будівель і споруд, що проєктуються;

- надається в загальному вигляді інформація щодо влаштування системи раннього виявлення НС та локальної системи оповіщення населення, яке проживає у зонах можливого ураження, та персоналу цього об'єкта;

–не здійснюється розроблення можливих сценаріїв аварій з максимальними наслідками, відсутній прогноз кількості загиблих і потерпілих, розміри матеріального збитку;

–не передбачаються всі можливі варіанти порядку дії обслуговуючого персоналу і послідовність спрацювання технічних систем, що забезпечують припинення виробничої діяльності об'єкта у мінімально можливий термін без порушення цілісності технологічного устаткування, а також недопущення або зменшення масштабів проявів вторинних вражальних факторів після отримання відповідного сигналу ЦЗ;

–відсутній розрахунок на об'єкті резервних джерел живлення (дизельних електростанцій) з даними їх характеристик, системи і порядок запуску, обсяги та місця зберігання запасу нафтопродуктів;

–не враховується наявність основних і резервних джерел водопостачання із вказуванням дебету подавання води у мирний та воєнний час;

–не передбачаються пристрої, що забезпечують захищеність джерел водопостачання від радіоактивних і небезпечних речовин;

–відсутній порядок організації маскуванню внутрішнього освітлення із вказуванням способів маскуванню для режимів часткового і повного затемнення, робочих місць, на яких необхідним є встановлення світильників місцевого маскувального освітлення для продовження роботи в режимі повного затемнення;

–не вказуються основні характеристики пункту управління, зокрема обладнаного в ЗСЦЗ, а пересувний пункт управління взагалі не передбачається;

–відсутній розрахунок кількості персоналу об'єкта, який підлягає захисту у сховищах і протирадіаційних укриттях у воєнний час, та радіусів пішого маршруту і переліку об'єктів, персонал яких планується укривати в захисних спорудах подвійного призначення (станціях метрополітену тощо);

–відсутні розрахунки параметрів хвилі прориву та меж зони можливого затоплення, у тому числі катастрофічного, у нижньому б'єфі для випадків руйнування гідроспоруд напірного фронту в умовах нормального і зниженого напірних

рівнів водоймища (згідно з проєктною документацією на будівництво гідроспоруди, в зоні катастрофічного затоплення якої розташований об'єкт будівництва);

—для об'єктів, на яких передбачається будівництво захисних ЗСЦЗ, не здійснюється прогнозований розрахунок загазованості території і не визначаються зони дії небезпечних факторів пожеж (високих температур і продуктів горіння).

Загалом за результатами проведеного аналізу порядку обґрунтування та розроблення ТР щодо захисту ОКІ в умовах особливого періоду чітко розкривається функціональна залежність змісту вихідних даних, які надаються розробнику для ухвалення ТР, від вимог чинних державних стандартів. Тобто якість розроблених ТР безпосередньо залежить від відповідності нормативного документа вимогам умов, для яких цей документ створювався. Нормативні документи (стандарти) зазвичай розробляються у галузевих науково-дослідних установах за умови проведення необхідних досліджень в лабораторіях, центрах, на випробувальних полігонах тощо.

Умови особливого періоду впливають на створення можливості для проведення наукових досліджень щодо випробувань різного характеру у багатьох галузях національної економіки, в тому числі і у сфері ЦЗ. Наприклад, останнім часом унаслідок проведених досліджень внесені зміни до чинних нормативних документів, а саме: Закон України від 24 серпня 2022 р. № 2486-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення вимог цивільного захисту під час планування та забудови територій» [36] та ДСТУ 9195:2022 Швидкоспоруджувані захисні споруди цивільного захисту модульного типу, прийнятий відповідно до наказу Державного підприємства «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» від 6 грудня 2022 р. № 237 [37].

Висновки та напрями подальших досліджень. Захист ОКІ залишається актуальним і необхідним протягом усього періоду існування української держави. З огляду на численні наукові доробки слід зазначити, що ефективність ІТЗ ЦЗ ОКІ все ще не є досконалою.

Наукова новизна полягає в тому, що у статті вперше здійснено наукову розвідку щодо причин, які негативно впливають на надійність цивільного захисту об'єктів критичної інфраструктури, та недоліків, які виникають під час розроблення розділу ІТЗ ЦЗ щодо захисту ОКІ. У дослідженні обґрунтовані інженерно-технічні рішення, які спрямовані на запобігання виникненню НС, забезпечення захисту ОКІ, населення і територій.

Встановлено, що основними недоліками під час обґрунтування та розроблення розділу ІТЗ ЦЗ щодо захисту ОКІ є:

- неточність та недостатній обсяг надання СГ вихідних даних для розроблення обґрунтованих ТР;

- якість розроблення описів ТР, спрямованих на захист ОКІ в умовах особливого періоду, не відповідає вимогам нормативних документів щодо розроблення ТР [32–35];

- невідповідність окремих галузевих нормативних документів (стандартів) вимогам умов особливого періоду, для яких цей документ розроблявся.

На нашу думку, попри те, що відповідальність за якість розроблення проєктної документації розділу ІТЗ ЦЗ у складі проєктної документації об'єктів, зокрема й обґрунтування ТР щодо захисту ОКІ, покладається на юридичних та фізичних осіб, які мають ліцензію на проєктування цих об'єктів згідно з чинним законодавством. З метою удосконалення ІТЗ ЦЗ щодо захисту ОКІ пропонується таке:

а) на державному рівні:

- запровадження сучасних положень із розроблення розділу ІТЗ ЦЗ у складі проєктної документації на будівництво об'єктів, враховуючи європейський досвід щодо будівництва об'єктів;

- гармонізування вимог національних стандартів з нормами Кодексу ЦЗ України, Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності», а також будівельними у сфері містобудівної діяльності та ЦЗ;

б) на місцевому рівні:

- передбачення інноваційних методів та способів захисту населення та ОКІ, розроблення нових композиційних матеріалів

для будівництва ОКІ, нових типів ЗСЦЗ, нового покоління засобів індивідуального захисту, створення необхідних матеріальних та фінансових резервів для використання їх в умовах особливого періоду, зокрема у воєнний час і частково відбудовний період після закінчення воєнних дій;

в) на об'єктовому рівні:

–під час підготовки вихідних даних для розроблення та обґрунтування ТР щодо захисту ОКІ чітке дотримання вимог нормативних документів;

–підвищення відповідальності юридичних та фізичних осіб, які мають ліцензію на право проєктування ОКІ, за якість розроблення та обґрунтування ТР щодо захисту цих об'єктів;

–під час реалізації ТР недопущення відхилення від вимог проєктної документації.

Актуальним питанням захисту ОКІ в умовах особливого періоду є здійснення належного нагляду та контролю за якістю розроблених розділів ІТЗ ЦЗ у містобудівній документації в частині ухвалених ТР.

Перспективним напрямом дослідження розглянутої проблеми є науковий пошук вирішення завдань щодо розроблення нових нормативних документів у всіх галузях національної економіки з метою їх застосування для захисту ОКІ, населення і територій в умовах особливого періоду.

Список використаних джерел

1. Ткачук Р., Євсюков О. Антикризове управління великим містом в умовах надзвичайних ситуацій. *Науковий вісник : державне управління*. 2022. № 2. С. 276–303. URL : <https://nvdu.undicz.org.ua/index.php/nvdu/article/view/264> (дата звернення : 01.02.2023).
2. Усик С., Терентьєва А. Генеза центрів ситуаційного управління в умовах надзвичайних ситуацій: досвід України і світова практика. *Науковий вісник : державне управління*. 2022. № 2. С. 53–74. URL : <https://nvdu.undicz.org.ua/index.php/nvdu/article/view/251> (дата звернення : 01.02.2023).
3. Загородня С. Державна політика розвитку ефективного теплопостачання як чинник скорочення енергетичної бідності в Україні. *Науковий вісник: державне управління*. 2022. № 2. С. 18–37. URL : <https://nvdu.undicz.org.ua/index.php/nvdu/article/view/241> (дата звернення : 01.02.2023).
4. Колодка А. Кризове управління в умовах повномасштабної війни. *Науковий вісник: державне управління*. 2022. № 2. С. 75–86. URL : <https://nvdu.undicz.org.ua/index.php/nvdu/article/view/252/246> (дата звернення : 01.02.2023).
5. Азаров С. І., Сидоренко В. Л. Розробка заходів щодо зниження ризику виникнення можливих аварій на критично важливих об'єктах. *Наукове забезпечення освітньої діяльності у сфері цивільного захисту* : матеріали II

- Науково-практичної конференції (за міжнародною участю). 16 трав. 2019 р. Київ : ІДУЦЗ, 2019. С. 105–106. URL : <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/8233/1/Nazarenko.pdf> (дата звернення : 02.02.2023).
6. Демків А. М., Сидоренко В. Л., Азаров С. І., Тищенко В. О., С. А. Власенко С. А. Захист критично важливих об'єктів в умовах ведення гібридної війни. *Сучасний стан цивільного захисту України та перспективи розвитку* : матеріали ХХ Всеукраїнської науково-практичної конференції. 9–10 жовтня 2018 року. Київ : МВЦ, 2018. С. 161–164. URL : <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/8233/1/Nazarenko.pdf> (дата звернення : 02.02.2023).
 7. Baker J., Schubert M, Faber M. On the assessment of robustness. *Structural Safety*. 2008. No. 30. P. 253–267. URL : [https://www.jackwbaker.com/Publications/Baker%20et%20al%20\(2008\)%20Robustness,%20Structural%20Safety.pdf](https://www.jackwbaker.com/Publications/Baker%20et%20al%20(2008)%20Robustness,%20Structural%20Safety.pdf) (last accessed : 09.03.2023).
 8. Пирожков С. І., Божок Є. В., Хамітов Н. В. Національна стійкість (резильєнтність) країни : стратегія і тактика випередження гібридних загроз. *Вісник Національної академії наук України*. 2021. № 8. С. 74–82. doi:10.15407/visn2021.08.074 (дата звернення : 03.02.2023).
 9. Terentyeva A. The concept of resilience in the sphere of civil protection. *Civil Security : Public Administration and crisis management*. 2022. № 1(1). P. 68–82. doi:10.33269/sbcs.2022.1.68-82 (last accessed : 03.02.2023).
 10. Домарацький М. Б. Забезпечення безпеки та підвищення ефективності захисту критично важливих об'єктів на державному рівні. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2019. Вип. 14. С. 82–85. URL : http://www.pag-journal.iei.od.ua/archives/2019/14-2019/14_2019.pdf (дата звернення : 06.02.2023).
 11. Юрченко В. О. Деякі аспекти підвищення стійкості національної економіки в мирний час та особливий період. *Запобігання надзвичайним ситуаціям і їх ліквідація* : матеріали круглого столу (вебінару). 23 лют. 2022 р. Харків : НУЦЗУ, 2022. С. 232. URL : <https://nuczu.edu.ua/images/topmenu /science/konferentsii /2022/5.pdf> (дата звернення : 04.02.2023).
 12. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII *Офіційний вісник України*. 2015. № 98. С. 13. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення : 09.01.2023).
 13. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III. *Офіційний вісник України*. 2000. № 15. С. 7. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text> (дата звернення : 10.01.2023).
 14. Про функціонування єдиної транспортної системи України в особливий період : Закон України від 20.10.1998 р. № 194-XIV. *Офіційний вісник України*. 1998. № 47. С. 2. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/194-14#Text> (дата звернення : 11.01.2023).
 15. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 р. № 1932-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 9. С. 106. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/Laws/show/1932-12#Text> (дата звернення : 12.01.2023).
 16. Про основи національного спротиву : Закон України від 16.07.2021 р. № 1702-IX. *Офіційний вісник України*. 2021. № 62. С. 201. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text> (дата звернення : 06.02.2023).
 17. Закон України від 16.11.2021 р. № 1882-IX. *Офіційний вісник України*. 2021. № 98. С. 23. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20#Text> (дата звернення : 06.02.2023).
 18. Деякі питання об'єктів критичної інфраструктури: постанова Кабінету Міністрів України від 9 жовт. 2020 р. № 1109. *Офіційний вісник України*. 2020. № 93. С. 9.

URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1109-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення : 10.02.2023).

19. Про схвалення Концепції створення державної системи захисту критичної інфраструктури: розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.11.2017 р. № 1009-р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 7. С. 39. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-2017-%D1%80#Text> (дата звернення : 09.02.2023).
20. Про утворення Державної служби захисту критичної інфраструктури та забезпечення національної системи стійкості України: постанова Кабінету Міністрів України від 12 лип. 2022 р. № 787. *Офіційний вісник України*. 2022. № 57. С. 47. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/787-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення : 09.02.2023).
21. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 02.10.2012 р. № 5403- VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 89. С. 9. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> (дата звернення : 06.02.2023).
22. Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій: постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052. *Офіційний вісник України*. 2015. № 102. С. 40. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення : 11.02.2023).
23. Про затвердження переліку об'єктів, що належать суб'єктам господарювання, проектування яких здійснюється з урахуванням вимог інженерно-технічних заходів цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 р. № 6, зі змінами внесеними постановою Кабінету Міністрів України від 03.01.2023 р. № 4. *Офіційний вісник України*. 2014. № 7. С. 26. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/6-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення : 11.02.2023).
24. Про затвердження переліку підприємств державної власності, що мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави: постанова Кабінету Міністрів України від 4 берез. 2015 р. № 83. *Офіційний вісник України*. 2015. № 20. С. 29. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/83-2015-%D0%BF> (дата звернення : 09.02.2023).
25. Про об'єкти підвищеної небезпеки: Закон України від 18.01.2001 р. № 2245-III. *Офіційний вісник України*. 2001. № 7. С. 96. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2245-14#Text> (дата звернення : 08.02.2023).
26. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо об'єктів підвищеної небезпеки : Закон України від 15.07.2021 р. № 1686-IX. *Офіційний вісник України*. 2021. № 64. С. 35. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1686-20#Text> (дата звернення : 08.02.2023).
27. Деякі питання ідентифікації об'єктів підвищеної небезпеки : постанова Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2022 р. № 1030. *Офіційний вісник України*. 2022. № 75. С. 69. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1030-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення : 03.02.2023).
28. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 23.11.2018 р. № 2628 –VIII. *Офіційний вісник України*. 2011. № 18. С. 131. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> (дата звернення : 07.02.2023).
29. Про будівельні норми : Закон України від 05.11.2009 р. № 1704. *Офіційний вісник України*. 2019. № 93. С. 13. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1704-17#Text> (дата звернення : 07.02.2023).
30. Методичні рекомендації щодо розроблення розділу «Інженерно-технічні заходи цивільного захисту (цивільної оборони)» у складі проектної документації

- об'єктів : наказ Міністерства України з надзвичайних ситуацій від 10.02.2012 р. № 485. *Офіційний веб-портал парламенту України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0485735-12#Text> (дата звернення : 23.01.2023)
31. Склад та зміст розділу інженерно-технічних заходів цивільного захисту в складі проектної документації на будівництво об'єктів : ДСТУ 8773:2018 [Чинний з 01.07.2019]. Київ : ДП «УкрНДНЦ», 2018. 18 с. URL : <http://kyivheritage.com/sites/default/files> (дата звернення : 19.01.2023).
32. Склад, зміст, порядок розроблення, погодження та затвердження розділу інженерно-технічних заходів цивільного захисту (цивільної оборони) на особливий період у містобудівній документації : ДБН Б. 1.1-5:2007. Ч. 1 та 2. [Чинний з 01.04.2008]. Київ : Український державний науково-дослідний інститут проектування міст «Діпромісто» імені Ю. М. Білоконя, 2007. 21 с. URL : <http://kbu.org.ua/assets/app/documents/dbn2/16.1> (дата звернення : 19.01.2023).
33. Інженерно-технічні заходи цивільного захисту (цивільної оборони) : ДБН В.1.2-4:2019 [Чинний з 01.08.2019]. Київ : ДП «УкрНДНЦ», 2019. 36 с. URL : <https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/1-1-0-754>(дата звернення : 21.01.2023).
34. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розроблення планів цивільного захисту підприємств, установ, організацій на особливий період : наказ Міністерства України з надзвичайних ситуацій від 16.07.2009 р. № 494. *Офіційний вебортал парламенту України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0494666-09#Text> (дата звернення : 24.01.2023).
35. Порядок затвердження проектів будівництва і проведення їх експертизи : постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2011 р. № 560. *Офіційний вісник України*. 2011. № 41. С. 69. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/560-2011-%D0%BF#Text> (дата звернення : 21.01.2023).
36. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення вимог цивільного захисту під час планування та забудови територій: Закон України від 24 серпня 2022 року № 2486-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 68. С. 274. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2486-20#Text> (дата звернення : 15.02.2023).
37. Швидкоспоруджувані захисні споруди цивільного захисту модульного типу : ДСТУ 9195:2022 [Чинний з 01.03.2023]. Київ : Технічний комітет стандартизації «Страховий фонд документації», 2022. 38 с. URL : <https://www.skz24.com/post> (дата звернення : 16.02.2023).

References

1. Tkachuk, R., Yeysiukov, O. (2022). Antykryzove upravlinnia velykym mistom v umovakh nadzvychainykh sytuatsii [Anti-crisis management of a large city in emergency situations]. *Naukovyi visnyk: derzhavne upravlinnia*, 2, 276–303. Retrieved from <https://nvdu.undicz.org.ua/index.php/nvdu/article/view/264> [in Ukrainian].
2. Usyk, S., Terentieva, A. (2022). Heneza tsentriv sytuatsiinoho upravlinnia v umovakh nadzvychainykh sytuatsii: dosvid Ukrainy i svitova praktyka [The genesis of situational control centers in emergency situations: the experience of Ukraine and world practice]. *Naukovyi visnyk: derzhavne upravlinnia*, 2, 53–74. Retrieved from <https://nvdu.undicz.org.ua/index.php/nvdu/article/view/251> [in Ukrainian].
3. Zavorodnia, S. (2022). Derzhavna polityka rozvytku efektyvnoho teplopостachannia yak chynnyk skorochennia enerhetychnoi bidnosti v Ukraini [State policy for the development of efficient heat supply as a factor in reducing energy poverty in Ukraine]. *Naukovyi visnyk: derzhavne upravlinnia*, 2, 18–37. Retrieved from <https://nvdu.undicz.org.ua/index.php/nvdu/article/view/241> [in Ukrainian].

4. Kolodka, A. (2022) Kryzove upravlinnia v umovakh povnomasshtabnoi viiny [Crisis management in conditions of full-scale war]. *Naukovyi visnyk: derzhavne upravlinnia*, 2, 75–86 Retrieved from <https://nvdu.undicz.org.ua/index.php/nvdu/article/view/252/246> [in Ukrainian].
5. Azarov, S. I., Sydorenko, V. L. (2019). Rozrobka zakhodiv shchodo znyzhennia ryzyku vynyknennia mozhlivykh avarii na krytychno vazhlyvykh ob'ekтах [Development of measures to reduce the risk of occurrence possible accidents at critically important facilities]. *Naukove zabezpechennia osvitoi diialnosti u sferi tsyvilnoho zakhystu*: mater. II Naukovo-praktychna konferentsiia (za mizhnarodnoiu uchastiu) [Scientific support of educational activities in the field of civil protection: materials of the 2nd Scientific and Practical Conference (with international participation)]. Kyiv. Retrieved from <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/8233/1/Nazarenko.pdf> [in Ukrainian].
6. Demkiv, A. M., Sydorenko, V. L., Azarov, S. I., Tyshchenko, V. O., Vlasenko, Ye. A. (2018). Zakhyst krytychno vazhlyvykh ob'ektiv v umovakh vedennia hibrydnoi viiny [Protection of critical objects in driving conditions hybrid war]. *Suchasnystan tsyvilnoho zakhystu Ukrainy ta perspektyvy rozvytku*: mater. XX Vseukrainska naukovo-praktychna konferentsiia [The current state of civil defense of Ukraine and prospects for development: materials of the 20th All-Ukrainian Scientific and Practical Conference]. Kyiv. Retrieved from <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/8233/1/Nazarenko.pdf> [in Ukrainian].
7. Baker, J., Schubert, M., Faber, M. (2008). On the assessment of robustness. *Structural Safety* 30. P. 253–267. Retrieved from [https://www.jackwbaker.com/Publications/Baker%20et%20al%20\(2008\)%20Robustness,%20Structural%20Safety.pdf](https://www.jackwbaker.com/Publications/Baker%20et%20al%20(2008)%20Robustness,%20Structural%20Safety.pdf) [in English].
8. Pyrozhkov, S. I., Bozhok, Ye. V., Khamitov, N. V. (2021). Natsionalna stiikist (rezylientnist) krainy: stratehiia i taktyka vyperedzhennia hibrydnykh zahroz [National stability (resilience) of the country: strategy and tactics of anticipating hybrid threats]. *Visnyk Natsionalnoi akademii nauk Ukrainy*, 8, 74–82. doi.org/10.15407/visn2021.08.074 [in Ukrainian].
9. Terentyeva, A. (2022). The concept of resilience in the sphere of civil protection. *Civil Security: Public Administration and crisis management*, 1, 68–82. doi:10.33269/sbcs.2022.1.68-82 [in English].
10. Domaratskyi, M. B. (2019). Zabezpechennia bezpeky ta pidvyshchennia efektyvnosti zakhystu krytychno vazhlyvykh ob'ektiv na derzhavnomu rivni [Ensuring security and increasing the efficiency of protection of critical objects at the state level]. *Publichne upravlinnia i administruvannia v Ukraini*, 14, 82–85. Retrieved from http://www.pag-journal.iei.od.ua/archives/2019/14-2019/14_2019.pdf [in Ukrainian].
11. Yurchenko, V. O. (2022). Deiaki aspekty pidvyshchennia stiikosti natsionalnoi ekonomiky v myrnyi chas ta osoblyvyi period [Some aspects of increasing the stability of the national economy in peacetime and a special period]. *Zapobihannia nadzvychainym sytuatsiiam i yikh likvidatsiia*: mater. kruhloho stolu (vebinaru). [Prevention of emergency situations and their elimination: materials of the round table (webinar)]. Kharkiv. Retrieved from <https://nuczu.edu.ua/images/topmenu/science/konferentsii/2022/5.pdf> [in Ukrainian].
12. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu [About the legal regime of martial law]: *Zakon Ukrainy vid 12.05.2015 r. № 389-VIII*. (2015). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*, 98, 13. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> [in Ukrainian].
13. Pro pravovyi rezhym nadzvychainoho stanu [About the legal regime of the state of emergency]: *Zakon Ukrainy vid*

- 16.03.2000 r. № 1550-III. (2000). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 15, 7. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text> [in Ukrainian].
14. Pro funktsionuvannya yedynoi transportnoi systemy Ukrainy v osoblyvyi period [About the functioning of the unified transport system of Ukraine in a special period]: *Zakon Ukrainy vid 20.10.1998 r. № 194-XIV. (1998). Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 47, 2. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/194-14#Text> [in Ukrainian].
15. Pro oboronu Ukrainy [About the defense of Ukraine]: *Zakon Ukrainy vid 06.12.1991 r. № 1932-XII. (1992). Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 9, 106. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> [in Ukrainian].
16. Pro osnovy natsionalnoho sprotyvu [On the foundations of national resistance]: *Zakon Ukrainy vid 16.07.2021 r. № 1702-IX. (2021). Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 62, 201. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text> [in Ukrainian].
17. Pro krytychnu infrastrukturu [About critical infrastructure]: *Zakon Ukrainy vid 16.11.2021 r. № 1882-IX. (2021). Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 98, 23. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20#Text> [in Ukrainian].
18. Deiaki pytannia obektiv krytychnoi infrastruktury [Some issues of critical infrastructure facilities]: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 9.10.2020 r. № 1109. (2020). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 93, 9. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1109-2020-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
19. Pro skhvalennia Kontseptsii stvorennia derzhavnoi systemy zakhystu krytychnoi infrastruktury [On the approval of the Concept of creation of a state system for the protection of critical infrastructure]: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 6 hrudnia 2017 r. № 1009-r. (2017). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 7, 39. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-2017-%D1%80#Text> [in Ukrainian].
20. Pro utvorennia Derzhavnoi sluzhby zakhystu krytychnoi infrastruktury ta zabezpechennia natsionalnoi systemy stiikosti Ukrainy [On the establishment of the State Service for the Protection of Critical Infrastructure and Ensuring the National System of Ukraine's Stability]: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 12.07.2022 r. № 787. (2022). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 57, 47. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/787-2022-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
21. Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy [Code of Civil Protection of Ukraine]: *Zakon Ukrainy vid 02.10.2012 r. № 5403-VI. (2012). Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 89, 9. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> [in Ukrainian].
22. Polozhennia pro Derzhavnu sluzhbu Ukrainy z nadzvychainykh sytuatsii [Regulations on the State Service of Ukraine for Emergency Situations]: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 16.12.2015 r. № 1052. (2015). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 102, 40. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
23. Pro zatverdzhennia pereliku obektiv, shcho nalezhat subiektam hospodariuvannia, proektuvannia yakykh zdiisniuietsia z urakhuvanniam vymoh inzhenerno-tekhnichnykh zakhodiv tsyvilnoho zakhystu [On approval of the list of objects belonging to business entities, the design of which is carried out taking into account the requirements of engineering and technical measures of civil protection]: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 09 sichnia 2014 r. № 6, zi zminamy vnesenymy postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 03.01.2023 r. № 4. (2014). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 7, 26. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/6-2014-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
24. Pro zatverdzhennia pereliku pidpriemstv derzhavnoi vlasnosti, shcho maiut stratehichne znachennia dla ekonomiky ta bezpeky derzhavy [On approval of the list of state-owned enterprises that have strategic importance for the economy and security of

- the state]: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 04 bereznia 2015 r. № 83. (2015). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 20, 29. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/83-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].
25. Pro obiekty pidvyshchenoi nebezpeky [About objects of increased danger]: Zakon Ukrainy vid 18.01.2001 r. № 2245 –III. (2001). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 7, 96. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2245-14#Text> [in Ukrainian].
26. Pro vnesennia zmin do deiakyykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo obektiv pidvyshchenoi nebezpeky [On making changes to some legislative acts of Ukraine regarding objects of increased danger]: Zakon Ukrainy vid 15.07.2021 r. №1686 – IKh. (2021). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 64, 35. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1686-20#Text> [in Ukrainian].
27. Deiaki pytannia identyfikatsii obektiv pidvyshchenoi nebezpeky [Some issues of identification of objects of increased danger]: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 13.09.2022 r. № 1030. (2022). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 75, 69. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1030-2022-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
28. Pro rehuliuвання mistobudivnoi diialnosti [On the regulation of urban planning activities]: Zakon Ukrainy vid 23.11.2018 r. № 2628-VIII. (2018). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 18, 131. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text> [in Ukrainian].
29. Pro budivelni normy [About construction regulations]: Zakon Ukrainy vid 05.11.2009 r. № 1704. (2009) *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 93, 13. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1704-17#Text> [in Ukrainian].
30. Metodychni rekomendatsii shchodo rozroblennia rozdlu «Inzhenerno-tekhnichni zakhody tsyvilnoho zakhystu (tsyvilnoi oborony)» u skladi proektnoi dokumentatsii obektiv [Methodological recommendations for the development of the section «Engineering and technical measures of civil protection (civil defense)» as part of the project documentation of objects]: nakaz Ministerstva Ukrainy z nadzvychaynykh sytuatsii vid 10.02.2012 r. № 485. *Ofitsiyni vebportal parlamentu Ukrainy*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0485735-12#Text> [in Ukrainian].
31. Sklad ta zmist rozdlu inzhenerno-tekhnichnykh zakhodiv tsyvilnoho zakhystu v skladi proektnoi dokumentatsii na budivnytstvo ob'ektiv [The composition and content of the section of engineering and technical measures of civil protection in the design documentation for the construction of objects]. (2018). DSTU 8773:2018 from 1 July 2019. Kyiv. DP «UkrNDNTS». Retrieved from <http://kyivheritage.com/sites/default/files> [in Ukrainian].
32. Sklad, zmist, poriadok rozroblennia, pohodzhennia ta zatverdzhennia rozdlu inzhenerno-tekhnichnykh zakhodiv tsyvilnoho zakhystu (tsyvilnoi oborony) na osoblyvyi period u mistobudivnii dokumentatsii [The composition, content, procedure for development, approval and approval of the section of engineering and technical measures of civil protection (civil defense) for a special period in urban planning documentation]. (2007). DBN B. 1.1-5:2007 Chastyna 1 ta 2. from 23 October 2008. Kyiv. Ukrainy'sky derzhavnyi naukovo-doslidnyy instytut proektuvannya mist «Dipromisto» imeni YU. M. Bilokonya. Retrieved from <http://kbu.org.ua/assets/app/documents/dbn2/16.1> [in Ukrainian].
33. Inzhenerno-tekhnichni zakhody tsyvilnoho zakhystu (tsyvilnoi oborony) [Engineering and technical measures of civil protection (civil defense)]. (2019). DBN V.1.2-4:2019 from 26 March 2019. Kyiv. DP «UkrNDNTS». Retrieved from <https://dbn.co.ua/load/normativy/dbn/1-1-0-754> [in Ukrainian].
34. Pro zatverdzhennia Metodychnykh rekomendatsii shchodo rozroblennia planiv tsyvilnoho zakhystu pidpriemstv, ustanov, orhanizatsii na osoblyvyi period [On the

- approval of Methodological recommendations for the development of civil protection plans for enterprises, institutions, and organizations for a special period]: nakaz Ministerstva Ukrainy z nadzvychainykh sytuatsii vid 16.07.2009 r. № 494. *Official website of the Parliament of Ukraine*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0494666-09#Text> [in Ukrainian].
35. Poriadok zatverdzhennia proektiv budivnytstva i provedennia yikh ekspertyzy [The procedure for approving construction projects and carrying out their examination]: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11.05.2011 r. № 560. (2011). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*, 41, 69. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/560-2011-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
36. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo zabezpechennia vymoh tsyvilnoho zakhystu pid chas planuvannia ta zabudovy terytorii [On making changes to some legislative acts of Ukraine regarding the provision of civil protection requirements during the planning and development of territories]: Zakon Ukrainy vid 24.08.2022 r. № 2486-IX. (2022). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*, 68, 274. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2486-20#Text> [in Ukrainian].
37. Shvydkosporudzhvani zakhysni sporudy tsyvilnoho zakhystu modulnoho typu [Rapidly constructed protective structures of civil defense of the modular type]. (2022). DSTU 9195:2022. from 6 December 2022. Kyiv: Tekhnichnyy komitet standartyzatsiyi «Strakhovyy fond dokumentatsiyi». Retrieved from <https://www.skz24.com/post> [in Ukrainian].

WAYS OF IMPROVING ENGINEERING AND TECHNICAL MEASURES OF CIVIL PROTECTION OF CRITICAL INFRASTRUCTURE OBJECTS UNDER THE CONDITIONS OF A SPECIAL PERIOD

Yurchenko Valeryi, Sokolovskyi Ivan

Abstract. The subject of the publication of the article is ways of improving engineering and technical measures of civil protection of critical infrastructure objects in the conditions of a special period. It was emphasized that for the effective protection of critical infrastructure objects in the conditions of a special period, it is necessary to improve the quality of engineering and technical measures for the protection of critical infrastructure objects, in particular, by subjects of civil protection in the state. The peculiarities of the organization of engineering and technical measures of civil protection of critical infrastructure facilities are considered. It was found that the improvement of civil protection engineering and technical measures should contribute to the maximum impact on the protection of critical infrastructure objects in the conditions of a special period. It was determined that the quality of development and adoption of technical decisions is one of the decisive conditions for improving the ways of engineering and technical measures of civil protection of critical infrastructure objects of the state as a whole. According to the results of the study, it was proven that the main reasons that negatively affect the reliability of civil protection of critical infrastructure facilities are the lack of completeness of the initial data for the development of a technical solution, the justification of the descriptions of the technical solution is not carried out in full, and in some cases, the non-compliance of regulatory documents with the construction conditions objects of critical infrastructure, in particular the conditions of a special period. It was concluded that the further improvement of the effectiveness of civil protection of critical infrastructure objects will be closely related to the implementation of improved technical solutions for the protection of critical infrastructure objects, which ensure reliable protection of the population and territories in the conditions of a special period. Proposals are given to civil protection entities regarding ways to improve engineering and technical measures of civil protection of critical infrastructure objects at the state, local, and facility levels, and directions for further research on the topic of the article are suggested.

Keywords: critical infrastructure facility, civil protection, engineering and technical measures, technical solution, ways of improvement.

Наші автори

Університет Григорія Сковороди в Переяславі	Попроцький Олександр Poprotskyy Olexsandr e-mail: poprotskyy@gmail.com https://orcid.org/0000-0002-9221-1336
	Усата Анна Usata Anna e-mail: anna.u.study@gmail.com https://orcid.org/0000-0002-2220-3760
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ	Мунько Анна Munko Anna e-mail: munkoann@gmail.com https://orcid.org/0000-0001-6651-9970
	Трещов Мирослав Treshchev Myroslav e-mail: m_treshchov@i.ua https://orcid.org/0000-0001-9599-4332
	Хохба Олена Khokhba Olena e-mail: khokhba777@gmail.com https://orcid.org/0000-0001-6341-0419
Київський університет імені Бориса Грінченка	Рябець Катерина Riabets Kateryna e-mail: Rjabetz2017@gmail.com https://orcid.org/0000-0003-2354-4118
Київський національний університет будівництва і архітектури	Андрєєв Сергій Andreiev Serhii e-mail: andreiev.doc@gmail.com https://orcid.org/0000-0002-8231-8105
Національний інститут стратегічних досліджень	Завгородня Світлана Zavgorodnia Svitlana e-mail: s.zavgorodnia@ukr.net https://orcid.org/0000-0002-2177-9995
Інститут публічної служби та управління Національного університету «Одеська політехніка»	Колісниченко Наталя Kolisnichenko Natalia e-mail: ird@ukr.net https://orcid.org/0000-0003-1083-7990
Національний технічний університет «Дніпровська політехніка»	Матвєєва Ольга Matveieva Olga e-mail: olivebox30@gmail.com https://orcid.org/0000-0003-3344-1497
Національний технічний університет «Харківський політехнічний інститут»	Круглов Віталій Kruhlov Vitalii

	e-mail:virt197@gmail.com https://orcid.org/0000-0002-7228-8635
Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту	Коробкін Валерій Korobkin Valerii e-mail:v.korobkin@idundcz.dsns.gov.ua https://orcid.org/0000-0003-1613-4006
	Тесленко Олександр Teslenko Oleksandr e-mail:renderlex@gmail.com https://orcid.org/0000-0002-1003-8876
	Юрченко Валерій Yurchenko Valeryi e-mail:valaleks@ukr.net https://orcid.org/0000-0003-2238-1206
	Соколовський Іван Sokolovskiy Ivan e-mail:isokol26@gmail.com.ua https://orcid.org/0000-0002-7861-3144
	Кравченко Юлія Kravchenko Yuliia e-mail:kravchenko-yulia@ukr.net https://orcid.org/0000-0002-3709-7016
Аспіранти	Ружанський Олександр Ruzhanskyi Oleksandr https://orcid.org/0000-0002-5844-0928 e-mail:glavbyhgy@gmail.com
	Подобед Ігор Podobied Ihor e-mail:ipodobed21@gmail.com https://orcid.org/0000-0001-6779-2717
	Глобенко Сергій Hlobenko Serhii e-mail:svhlobenko@ukr.net https://orcid.org/0000-0002-9751-4213
	Демчук Володимир Demchuk Volodymyr e-mail:ready_ds@ukr.net https://orcid.org/0000-0002-3645-1124
Фізична особа-підприємець	Богущкий Сергій Bohutskyi Serhii https://orcid.org/0000-0003-4779-0065 e-mail:bogutskyi0902@gmail.com