

ISSN (print) 2618-0065

DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6))



# НАУКОВИЙ ВІСНИК: Державне управління № 4 (6), 2020



НАУКОВИЙ ЖУРНАЛ

*Заснований у 2018 році*

*Виходить 4 рази на рік  
(з 2020 р.)*

*Засновник*

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

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

*Видавець*

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

*Журнал зареєстровано Мін'юст України*

***Серія КВ №24509-14449 ПР від 20.07.2020 р.***

*Журнал включено до категорії «Б» Переліку наукових фахових видань України в галузі «Публічне управління та адміністрування»*

*Наказ Міністерства освіти і науки України від 28.12.2019 № 1643*

Редакційна колегія

канд. наук держ. упр., доц.,

д-р наук держ. упр., проф.

д-р наук держ. упр., доц.

канд. наук держ. упр., доц.

д-р наук держ., доц.

д-р наук держ. упр.

д-р наук держ. упр., проф.

канд. економ. наук

д-р економ. наук

д-р наук держ. упр.

д-р наук держ. упр., проф.

д-р наук держ. упр., проф.

д-р наук держ. упр., проф.

д-р наук

д-р наук держ. упр., проф.

д-р наук держ. упр., проф.

д-р наук держ. упр.

д-р наук держ. упр., проф.

д-р наук держ. упр., с.н.с.

д-р наук держ. упр.

д-р наук держ. упр., проф.

канд. наук держ. упр.

д-р наук держ. упр., проф.

канд. наук держ. упр.

д-р економ. наук, проф.

**Жукова Ірина**

Головний редактор

**Волянський Петро**

Заст. Головного редактора

**Андрієнко Микола**

Заст. Головного редактора

**Акімов Олександр**

**Акімова Людмила**

**Андрєєв Сергій**

**Валюх Андрій**

**Возняк – Краков'ян Агата**

(Республіка Польща)

**Гайда Вольдемар**

(Республіка Польща)

**Гаман Петро**

**Латинін Михайло**

**Майстро Сергій**

**Мельниченко Олександр**

**Міхальський Томаш**

(Республіка Польща)

**Новак-Каляєва Лариса**

**Орлова Наталія**

**Пархоменко-Куцевіл Ольга**

**Романенко Євген**

**Сальнікова Ольга**

**Сіцінська Марія**

**Сіцінський Анатолій**

**Шако В'ячеслав**

**Шапоренко Ольга**

**Шевчук Ірина**

**Якимчук Аліна**

*У журналі публікуються статті з актуальних проблем публічного управління та адміністрування, державного управління сферою цивільного захисту, інших складових сектору безпеки і оборони України.*

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

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

*Рекомендовано до видання рішенням тимчасової Вченої ради ІДУ НД ЦЗ (Протокол від 20. 11.2020 № 6).*

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

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

**Адреса редакції:**

01011, м. Київ, вул. Рибальська, 18

**Телефони:**

(+380 44) 280-18-01

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

E-mail : [niv1966@ukr.net](mailto:niv1966@ukr.net)

© автори статей, 2020

© Інститут державного управління у сфері цивільного захисту та наукових досліджень з цивільного захисту, 2020

© Приватне акціонерне товариство «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

**ЗМІСТ**

<b>Белікова К., Потеряйко С., Кравченко Ю., Марченко О.</b> Організація взаємодії між органами управління у надзвичайних ситуаціях: правовий, організаційний та економічний аспекти.....	<b>6</b>
<b>Білик О., Блинда Ю., Васькович І.</b> Удосконалення системи найму та адаптації державних службовців.....	<b>30</b>
<b>Гудович О., Ковальов О., Мазуренко В.</b> Наукове обґрунтування основних завдань органів виконавчої влади у сфері цивільного захисту.....	<b>46</b>
<b>Гур'єв С., Іскра Н., Терентєва А.</b> Інформаційна взаємодія в умовах надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру.....	<b>68</b>
<b>Євсюков О., Гаваза А.</b> Організаційно-методичні засади відбору змісту новітніх технологій підвищення кваліфікації управлінських кадрів сфери цивільного захисту.....	<b>93</b>
<b>Єлісєєв В., Пруський А., Тищенко В., Власенко Є.</b> Методика розрахунку матеріальних резервів як інструмент механізму державного управління силами цивільного захисту.....	<b>122</b>
<b>Кропивницький Р.</b> Зарубіжний досвід державного регулювання науковою діяльністю.....	<b>143</b>
<b>Литвиновський Є.</b> Деякі результати спостереження за організацією функціонування територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту.....	<b>160</b>
<b>Літвінчук Л.</b> Світові практики цифровізації надання послуг з працевлаштування.....	<b>186</b>
<b>Логвінов В., Малонога С.</b> Драйвери цифрової трансформації органів публічної влади.....	<b>198</b>

**ЗМІСТ**

<b>Пархоменко-Куцевіл О.</b> Проблема сек'юритизації Ісламу у формуванні національної безпеки.....	<b>221</b>
<b>Приліпко С.</b> Нормативно-правові засади інформаційної відкритості та комунікаційної взаємодії органів публічної влади з громадськістю.....	<b>232</b>
<b>Товмасян А.</b> Проблеми забезпечення належного виконання судових рішень щодо суб'єктів господарювання в Україні: державно-управлінський вимір.....	<b>252</b>
<b>Усик С.</b> Дослідження правового механізму забезпечення інформаційної безпеки в умовах надзвичайних ситуацій.....	<b>266</b>
<b>Коробко І.</b> Порівняльний аналіз функціонування систем публічного управління ризиками та загрозами надзвичайних ситуацій в країнах Європи та Океанії.....	<b>281</b>

УДК: 351:347.132.15

**Бєлікова Ксеня,**  
канд. техн. наук,  
старш. наук. співроб.  
ORCID iD [0000-0001-7475-2115](https://orcid.org/0000-0001-7475-2115)  
E-mail: [acutus@ukr.net](mailto:acutus@ukr.net)

**Кравченко Юлія,**  
канд. економ. наук,  
ORCID iD [0000-0002-3709-7016](https://orcid.org/0000-0002-3709-7016)  
E-mail: [kravchenko-yulia@ukr.net](mailto:kravchenko-yulia@ukr.net)

**Потеряйко Сергій,**  
канд. військ. наук, доц.,  
ORCID iD [0000-0002-3787-0929](https://orcid.org/0000-0002-3787-0929)  
E-mail: [sergiy\\_kiev@ukr.net](mailto:sergiy_kiev@ukr.net)

**Марченко Олександр,**  
канд. військ. наук, доц.,  
ORCID iD [0000-0002-5189-3254](https://orcid.org/0000-0002-5189-3254)  
E-mail: [martcello@i.ua](mailto:martcello@i.ua)

**ОРГАНІЗАЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ МІЖ ОРГАНАМИ  
УПРАВЛІННЯ У НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЯХ:  
ПРАВОВИЙ, ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ ТА  
ЕКОНОМІЧНИЙ АСПЕКТИ**

*[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-6-29](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-6-29)*

**Анотація.** Значна кількість надзвичайних ситуацій, що відбуваються в світі, їх місцями масштабні наслідки та безповоротні втрати змушують науковців дедалі частіше сферою своїх наукових інтересів обирати дослідження причин виникнення непередбачуваних подій з метою їх попереджень, особливостей реагування на них відповідних служб, ефективності ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій як природного, так і техногенного характеру тощо. Особливої уваги заслуговує побудова раціональної взаємодії між органами управління та силами, що залучаються до ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Адже, від

злагожденості такої взаємодії, вчасного коригування дій цих органів та сил на підставі релевантної інформації залежить життя людей. Враховуючи зазначене, авторським колективом досліджено актуальні правові, організаційні та економічні аспекти щодо організації взаємодії між органами управління в умовах надзвичайних ситуацій. На підставі отриманих наукових результатів, запропоновано заходи щодо удосконалення процесу організації взаємодії, зокрема: правового забезпечення – шляхом внесення доповнень в Кодекс цивільного захисту України щодо заходів взаємодії, організаційного – шляхом визначення раціонального методу організації взаємодії, що відповідає умовам конкретної надзвичайної ситуації, економічного – застосування раціонального методу фінансово-економічного аналізу, що дозволяє визначити найбільш ефективний, результативний та економічний метод взаємодії.

**Ключові слова:** надзвичайна ситуація, методи взаємодії, органи управління, економічне обґрунтування, управлінське рішення, фінансово-економічний аналіз.

**Постановка проблеми.** Динаміка змін в стані природно-техногенної безпеки в країні за останні роки, на жаль, свідчить про збільшення масштабності наслідків надзвичайних ситуацій, зокрема кількості загиблих та постраждалих та матеріальних збитків, що понесла держава загалом, і громадяни України – зокрема. Зазначене підтверджує висновки, що під час реагування на надзвичайні ситуації мають місце недоліки в організації управління у надзвичайних ситуаціях, прийнятті своєчасних і адекватних оперативній обстановці рішень, організації взаємодії між силами, що залучаються до реагування на надзвичайні ситуації, а також в проведенні аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, що свідчить про поверхнєве відношення керівників органів управління до важливого етапу управлінського процесу – організації та підтримання взаємодії.

У зв'язку із зазначеним наразі актуальним питанням є пошук шляхів удосконалення правового, організаційного та економічного аспектів щодо організації взаємодії між органами управління у надзвичайних ситуаціях.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

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

Питання організації взаємодії є складовою частиною прийняття рішення керівником органу управління. Зважаючи на зазначене, вважаємо вагомими результатами досліджень наукові здобутки засновника науки державного управління В. Бакуменка, який науково-теоретично обґрунтував засади формування державно-управлінських рішень і визначив шляхи застосування отриманих наукових результатів у практиці державного управління в Україні [1]. Автор вважає, що існує низка чинників впливу суспільних трансформацій на ефективність і результативність державного управління, зокрема, функціональний чинник, що пов'язаний з технологіями управління, інформаційний чинник, що пов'язаний із забезпеченням державно-управлінського процесу необхідною та достатньою інформацією. Порушення цієї умови може привести до нераціональних державно-управлінських рішень. Однією з найбільш поширених технологій управління, на думку вченого, є раціональна модель прийняття рішень, що передбачає виявлення і діагностування проблеми, формулювання обмежень і критеріїв для прийняття рішень, визначення альтернатив, їх оцінювання, вибір найкращої з альтернатив [1].

Отже, на організацію взаємодії, що здійснюється в процесі здійснення управління, впливають технології управління (методи, засоби, способи), альтернативи методів організації взаємодії, інформаційне забезпечення зазначеного процесу. Вважаємо, що, зважаючи на загальні обставини в економіці України, на управління загалом, і взаємодію – зокрема суттєво впливає економічний чинник.

У сфері цивільного захисту привертають увагу результати досліджень П. Волянського, який узагальнив досвід спільної роботи аварійно-рятувальних підрозділів у складі

міжнародних спільних гуманітарних операцій. Автор вважає, що узгодження спільних цивільних та військових дій, взаємної підтримки здійснюється за умови, насамперед, обміну інформацією, об'єднаного планування та спільного оцінювання ситуації, що склалась, проведення спільних нарад, перемовин тощо. Отже, вважає вчений, ключовим моментом взаємодії у зазначених умовах є обмін інформацією, а основоположним організаційним принципом взаємодії має бути система зв'язків між рівнями реагування, що створені на єдиній інформаційно-аналітичній системі [2].

Основні завдання управління в умовах надзвичайних ситуацій визначила А. Терент'єва, зокрема: підтримання високого ступеню готовності до дій сил цивільного захисту, планування заходів, постійний збір та вивчення даних про обставини в районі надзвичайної ситуації, оперативне прийняття рішень та їх доведення до підпорядкованих органів управління, організація та забезпечення безперервної взаємодії, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, організація всебічного забезпечення сил і засобів, контроль виконання завдань [3].

Зарубіжні вчені Син Чанвон, Фарзан Сасангохар, Тімоті Дж. Невіл, С. Каміль Пер, Жукрін Мун зазначають, що адаптовані до роботи в складних умовах команди з управління інцидентами повинні діяти стійко, оскільки надзвичайні ситуації розвиваються несподівано. Не зважаючи на те, що стійкість в управлінні надзвичайними ситуаціями широко вивчалася в багатьох контекстах надзвичайних ситуацій, розробка нового методу дослідження фактичної стійкості управління інцидентами в реальних умовах була недовершеною. З метою усунення зазначеного недоліку авторами вперше введено аналіз епізодів взаємодії, що передбачає новий підхід до фіксації та опису результативності командної роботи [4].

О. Дерев'янку, В. Юрченко також приділили увагу питанням організації взаємодії. В своїй роботі автори

розглянули питання щодо організації взаємодії між органами управління та силами цивільного захисту як ключове питання управління у надзвичайних ситуаціях. Вчені вважають, що в переліку оперативно-технічної та звітної документації штабу з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій обов'язково повинен бути План взаємодії між органами управління та силами цивільного захисту як окремий документ по установленій формі у відповідності до завдань, які відпрацьовуються під час організації взаємодії. Автори запропонували керівникам органів влади різних рівнів управління, суб'єктів господарювання під час планування проведення різних видів навчань особливу увагу звернути на відпрацювання питань організації взаємодії між органами управління та силами цивільного захисту у надзвичайних ситуаціях з постійним удосконаленням методів організації взаємодії [5].

Ю. Кульшай, В. Юрченко вважають, що існуючі загрози і виклики суспільству обумовлені великими масштабами їх наслідків, для ліквідації яких потрібні зосередження зусиль усіх органів влади, організації взаємодії різних органів управління, сил і засобів цивільного захисту. З метою якісного вирішення питань щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій вимагає системного підходу до координованості дій та організації взаємодії між усіма структурними підрозділами центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та силами цивільного захисту. Автори запропонували посадовим особам органів управління завчасно та в ході виконання завдань за призначенням відпрацьовувати та уточнювати плани взаємодії між органами управління та силами цивільного захисту функціональних і територіальних підсистем, їх ланок під час ліквідації наслідків конкретних надзвичайних ситуацій. Під час розробки зазначених планів передбачати чітке розмежування повноважень між учасниками забезпечення системи цивільного захисту, а в ході проведення командно-штабних

навчань планувати розіграш сценаріїв виникнення надзвичайних ситуацій та застосування раціональних методів організації взаємодії [6].

О. Кулешов виявив низку проблемних питань, пов'язаних з організацією взаємоузгоджених дій суб'єктів цивільного захисту під час виконання завдань за призначенням, зокрема, щодо розуміння самої суті взаємодії як однієї із форм управління. Інше проблемне питання, що порушено автором, пов'язане з невизначеністю змісту взаємодії, що унеможливорює чітко спланувати і реалізувати сумісні дії взаємодіючих служб цивільного захисту [7].

Отже, питанню організації взаємодії між органами управління та силами цивільного захисту під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій присвячено публікації багатьох вітчизняних фахівців та науковців. Але, при всій глибині проведених досліджень, недостатньо дослідженими залишаються проблемні питання щодо удосконалення правового, організаційного та економічного забезпечення організації взаємодії між органами управління в умовах надзвичайних ситуацій.

**Постановка завдання.** На підставі результатів попередніх наукових досліджень, досвіду діяльності органів управління та сил цивільного захисту розробити пропозиції щодо удосконалення правового, організаційного та економічного забезпечення процесу організації взаємодії між органами управління в умовах надзвичайних ситуацій.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз дій органів управління та сил цивільного захисту у надзвичайних ситуаціях протягом 2019 року свідчить про те, що у деяких заходах частково відпрацьовувалися питання організації взаємодії між органами управління та підрозділами цивільного захисту, що не являли собою системного характеру.

Так, упродовж 2019 року органами та формуваннями ДСНС забезпечено оперативне реагування на 146 класифікованих надзвичайних ситуацій, які за масштабами

розподілилися на державного рівня – 2, регіонального – 7, місцевого – 63, об'єктового – 74, внаслідок яких загинуло 199 осіб та постраждало 1 тис. 492 особи [8].

Під час реагування на зазначені надзвичайні ситуації територіальні органи управління та підрозділи ДСНС України разом із центральними та місцевими органами виконавчої влади забезпечено виконання спільних завдань в умовах надзвичайних ситуацій, зокрема, налагоджено чітку взаємодію з Укравтодором, Нацполіцією, Укртрансбезпекою. Забезпечено участь представників ДСНС у роботі Штабу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації. Своєчасно вжиті заходи дозволили не допустити загибелі людей та надати необхідну допомогу населенню [8].

Також представники ДСНС взяли участь у роботі Міжвідомчого оперативного штабу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації у період пропуску весняної повені, де, зокрема, відпрацьовувалися питання організації міжвідомчої взаємодії. Протягом 2019 року ДСНС організовано та проведено: спеціальне навчання щодо демонстрації можливостей пожежно-рятувальних сил під час проведення операцій з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на базі полігона Мобільного рятувального центру швидкого реагування, навчання в рамках переатестації пошуково-рятувальної команди важкого класу Мобільного рятувального центру швидкого реагування ДСНС у системі Міжнародної консультативної групи ООН – INSARAG, тактико-спеціальні навчання щодо організації взаємодії між органами управління системи МВС під час спільного виконання завдань наземних та авіаційних сил ДСНС щодо гасіння пожеж, командно-штабні навчання з питань організації реагування органів управління та сил цивільного захисту на загрози осінньо-зимового періоду із залученням керівного складу МВС, ДСНС, Мінрегіону, Мінекоенерго, Мінсоцполітики, МОЗ, Мінінфраструктури, Укравтодору, Укртрансбезпеки, Нацполіції та обласних і Київської міської держадміністрацій,

відпрацьовано порядок організації та проведення аеромедичної евакуації постраждалого особового складу ДСНС, МВС, Нацполіції, Держприкордонслужби, Нацгвардії повітряними суднами ДСНС у медичному варіанті. Крім того, у рамках проєкту “Посилення потенціалу України у сфері цивільного захисту II” ДСНС у 2019 році на базі Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту за участі представників Академії кризового управління, планування на випадок надзвичайних ситуацій та цивільного захисту (AKNZ) Федерального відомства у справах захисту населення та допомоги при катастрофах ФРН (ВВК) проведено цикл тренінгів та штабне навчання з питань кризового управління у разі виникнення надзвичайних ситуацій із залученням представників закладів освіти ДСНС, обласних та Київської міської державних адміністрацій, навчально-методичних центрів сфери цивільного захисту та Адміністрації Держприкордонслужби [8].

Під час виконання зазначених завдань відпрацьовувались, зокрема, питання щодо організації взаємодії між структурами, що брали участь у вказаних заходах, однак, окремим етапом навчання, заходів зазначені питання не було винесено.

Аналіз змісту законодавства із зазначеного питання свідчить про те, що в їхніх основних положеннях частково окреслено питання щодо організації взаємодії. Зокрема, постановою Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 р. № 11 “Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту”, ст. 32 визначено, що з метою організації взаємодії між органами управління та силами цивільного захисту функціональних і територіальних підсистем, їх ланок під час ліквідації наслідків конкретних надзвичайних ситуацій зазначеними органами та силами відпрацьовуються плани такої взаємодії [9]. У постанові Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 р. № 223 “Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня” у ст. 41 здійснюється посилання на те, що

органи управління цивільного захисту відповідно до своїх повноважень взаємодіють на підставі завчасно розроблених планів реагування на надзвичайні ситуації [10]. Тобто, зазначеними нормативними документами розроблення плану взаємодії не передбачено.

Відповідно Кодексу цивільного захисту з метою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період, забезпечення готовності підпорядкованих сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, відповідні центральні органи виконавчої влади створюють функціональні підсистеми [11].

Крім того, в єдиній державній системі цивільного захисту з метою своєчасного запобігання і ефективного реагування на надзвичайні ситуації організовується взаємодія з питань [9]:

визначення органів управління, які безпосередньо залучаються до ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, складу і кількості сил (засобів) реагування на них;

погодження порядку здійснення спільних дій сил цивільного захисту під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій з визначенням основних завдань, місця, часу і способів їх виконання;

організації управління спільними діями органів управління та сил цивільного захисту під час виконання завдань за призначенням;

всестороннього забезпечення спільних заходів, що здійснюватимуться органами управління та підпорядкованими їм силами цивільного захисту, в тому числі взаємного надання допомоги транспортними, інженерними, матеріальними, технічними та іншими засобами.

Залежно від обставин, масштабу, характеру та можливого розвитку надзвичайної ситуації взаємодія організовується: на загальнодержавному рівні – безпосередньо між органами управління та силами функціональних і територіальних підсистем; на регіональному, місцевому та об'єктовому

рівнях – між територіальними органами центральних органів виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади, їх силами, а також суб'єктами господарювання.

Узагальнюючи положення проаналізованих нормативно-правових актів можна зробити такі висновки.

По-перше, формами взаємодії: спільний аналіз обстановки; спільне планування різних дій і заходів; взаємне використання сил і засобів; взаємне інформування зацікавлених суб'єктів; обмін службовим та оперативним досвідом; спільні тренування й заняття та інші, що зумовлені вимогами чинного законодавства.

По-друге, взаємодія здійснюється на різних рівнях – міжвідомчому, відомчому.

По-третє, взаємодія має бути багатоваріантною, що обумовлено можливими змінами оперативної обстановки, та передбачає завчасну організацію та постійне підтримання взаємодії за декількома найбільш вірогідними варіантами розвитку ситуації.

По-четверте, до взаємодії висуваються такі вимоги, як стійкість безперервність, гнучкість, цілеспрямованість, активність, прихованість.

По-п'яте, належний рівень взаємодії забезпечується: взаємним знанням покладених завдань, можливостей взаємодіючих суб'єктів, з'ясуванням і узгодженням різних варіантів дій; систематичним уточненням змісту взаємодії; організацією та підтриманням безперервного зв'язку та постійним взаємним обміном інформацією про обстановку; чітко налагодженими контактами між керівниками взаємодіючих суб'єктів та їх органами управління; належним контролем за дотриманням установленого порядку узгоджених дій.

По-шосте, метою взаємодії є узгодження дій як при виконанні поточних завдань, так і в разі ускладнення оперативної обстановки.

Таким чином, сутність взаємодії полягає в основаних на належній нормативно-правовій регламентації узгоджених на всіх рівнях діях і заходах взаємодіючих суб'єктів під час виконання відповідних завдань.

Розглянемо способи та методи організації взаємодії під час організації та проведення аварійно-рятувальних і невідкладних робіт за етапами виконання завдань.

Організація проведення аварійно-рятувальних і невідкладних робіт включає: прийом і обробку інформації про виникнення надзвичайної ситуації; доведення до підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту сигналів оповіщення; виїзд і переміщення сил до місця виникнення надзвичайної ситуації; розвідку зони надзвичайної ситуації, зокрема з повітря; розгортання сил і засобів, залучених до ліквідації наслідків надзвичайної ситуації; пошук, рятування постраждалих у зоні надзвичайної ситуації, надання їм домедичної, екстреної психологічної допомоги і підготовку до евакуації в безпечні райони (місця); локалізацію та ліквідацію наслідків надзвичайної ситуації; збір і повернення сил і засобів до місця постійної дислокації [12].

Прийом інформації про надзвичайну ситуацію здійснюється керівником органу управління в найкоротший строк. Відсутність окремих даних не може бути підставою для затримання виїзду підрозділів, якщо відомо місце її виникнення. Виїзд і рух до району надзвичайної ситуації здійснюється в найкоротший час, що досягається: швидким збором і виїздом особового складу підрозділу (протягом часу, що не перевищує нормативний) та знанням особовим складом функціональних обов'язків; рухом спеціальної техніки найкоротшим маршрутом із гранично можливою швидкістю; знанням особливостей району виїзду [12].

Під час виконання першого етапу дій (отримання сигналу та пересування до району надзвичайної ситуації) керівник організує взаємодію між підрозділами шляхом віддачі вказівок, в яких уточнює побудову колони, порядок висування,

швидкість руху, дистанцію між підрозділами та технікою, порядок дій у разі непередбаченої зупинки колони, доводить сигнали управління та оповіщення.

Під час виконання другого етапу дій (проведення розвідки району надзвичайної ситуації та розгортання сил) керівник організує взаємодію між підрозділами, що здійснюють розвідку, щодо напрямів, районів та сил, що залучаються до проведення розвідки, узгоджує питання щодо встановлення небезпечних чинників надзвичайної ситуації, уточнює порядок визначення району (зони) надзвичайної ситуації, виявлення постраждалого населення (які сили, коли і де проводять розвідку, способи використання техніки та обладнання), розподіляє, уточнює та узгоджує місця розгортання сил цивільного захисту в районі надзвичайної ситуації відповідно до розподілу завдань між ними та спільних дій.

Під час виконання третього етапу дій (пошук, рятування постраждалих у зоні надзвичайної ситуації, надання їм домедичної, екстреної психологічної допомоги і підготовку до евакуації в безпечні місця) організовує, перш за все, пошук і рятування людей, узгоджує дії підрозділів щодо порядку проведення рятувальних робіт, визначає додаткові сили для виконання цього завдання.

Під час виконання третього етапу дій (локалізація та ліквідація наслідків надзвичайної ситуації) організовує та узгоджує дії підрозділів щодо локалізації небезпечних чинників та ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, зокрема, уточнює порядок спільних дій підрозділів щодо припинення дії найбільш небезпечних факторів надзвичайної ситуації, зосереджує зусилля підрозділів на головному напрямку.

Під час виконання четвертого етапу дій (збір і повернення сил і засобів до місця постійної дислокації) керівник з'ясовує стан виконання завдань та підрозділів, уточнює послідовність їх повернення до району постійної дислокації, інформує керівника старшої ланки управління про виконання завдань та

організовує переміщення підрозділів до пункту постійної дислокації.

Отже, в роботі запропоновано способи та методи організації взаємодії органів управління у процесі ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Проте, важливим аспектом обрання того чи іншого методу взаємодії є його ефективність та результативність, тобто економічна обґрунтованість.

Загалом управлінське рішення є наслідком дослідження конкретної ситуації, аналізу наявних даних та інформації, прогнозування можливого розвитку подій, здійснення економічного обґрунтування вибору альтернативи із наявних шляхів досягнення конкретної мети. Будь-яке управлінське рішення має ефект від його реалізації, який включає економічну, організаційну, соціальну, юридичну, технологічну складову.

Економічна складова – управлінське рішення щодо обрання конкретного методу взаємодії під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій має певну вартість, тобто вимагає фінансових та матеріальних вкладень. Оскільки наслідки надзвичайних ситуацій зазвичай фінансуються з Державного та/або місцевих бюджетів, то обрання економічно-ефективного методу взаємодії є надзвичайно важливим. Організаційна – ухвалене рішення повинно бути підкріплене зрозумілими механізмами його реалізації, відпрацьованою системою контролю, а також вертикальною координацією робіт, спрямованих на подолання наслідків надзвичайних ситуацій. Соціальна – полягає у обранні методу взаємодії, який максимально враховуватиме інтереси суспільства, наприклад населення, яке знаходиться в зоні надзвичайної ситуації тощо. Юридична – передбачає наявність юридичних підстав для застосування обраного методу взаємодії, тобто ухвалюючи рішення має бути враховано як вітчизняне нормативно-правове поле, так й положення міжнародних нормативно-правових актів у цій сфері. Технологічна – наявність технологічних та інформаційних ресурсів для реалізації

управлінського рішення щодо застосування того чи іншого методу взаємодії.

Економічне обґрунтування забезпечує максимально позитивний економічний ефект від прийнятого управлінського рішення. Економічне обґрунтування передбачає здійснення фінансово-економічного аналізу. Базовою концепцією фінансово-економічного аналізу є концепція альтернативної вартості, яка передбачає декілька варіантів використання обмежених ресурсів держави, їх вартість повинна розглядатися з погляду втраченої можливості прийняття більш ефективного та результативного управлінського рішення із застосуванням наявних ресурсів.

Поняття ефективності визначається як співвідношення між досягнутими результатами прийняття управлінського рішення та використаними ресурсами.

Результативність – міра досягнення поставлених цілей, очікуваних результатів. Досягнення визначених цілей задля досягнення яких приймається управлінське рішення із використанням мінімальних ресурсів належної якості характеризує категорію економічності.

Метою фінансово-економічного аналізу управлінського рішення є встановлення його соціальної результативності, вплив на національний рівень добробуту країни, економічної ефективності на підставі альтернативної вартості ресурсів, які використовуються при реалізації рішення, його технологічний і юридичний ефект.

Биокремлюємо такі види фінансово-економічного аналізу методів взаємодії органів управління при надзвичайних ситуаціях:

горизонтальний аналіз полягає в порівнянні застосування окремих методів шляхом зіставлення їх застосування в динаміці при минулих надзвичайних ситуаціях. Визначення позитивних та негативних наслідків даного методу в конкретній надзвичайній ситуації, що надасть можливість

обґрунтувати ефективність методу при певному виді надзвичайної ситуації;

вертикальний аналіз – аналіз результативності виконання задач з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на рівні окремого органу управління на відповідному рівні (державному чи місцевому);

аналіз відносних показників – розрахунок відношень між отриманим результатом та витраченими фінансовими і матеріальними ресурсами.

факторний аналіз – визначення конкретних факторів впливу обраного методу на досягнення кінцевого результату (ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій) і таким чином, встановлення його ефективності. При цьому факторний аналіз може бути як прямим (власне аналіз), коли результативний показник розділяють на окремі складові, так і зворотним (синтез), коли його окремі елементи з'єднують у загальний результативний показник.

За глибиною аналітичного дослідження виділяється повний і тематичний фінансовий-економічний аналіз. Повний проводиться з метою вивчення всіх аспектів реалізації конкретного методу взаємодії органів управління. Тематичний – за окремим обраним аспектом реалізації обраного методу.

За об'єктом фінансово-економічного аналізу виділяють такі його види:

аналіз застосування певного методу взаємодії на державному рівні в цілому;

на рівні окремих підрозділів, наприклад органів місцевого самоврядування.

Ефективність фінансово-економічного аналізу визначається різними факторами. Основними рекомендаціями задля досягнення максимальної ефективності такого аналізу є: розробка чіткої програми фінансово-економічного аналізу, включаючи форми аналітичних таблиць, алгоритмів розрахунку основних показників і необхідних для їх

розрахунку і порівняльної оцінки джерел інформаційного і нормативного забезпечення; схема аналізу повинна бути побудована за допомогою дедуктивного методу пізнання; відхилення від нормативних чи планових значень показників, повинні підлягати ретельному дослідженню. Сутність останньої рекомендації сприятиме виявленню основних факторів, що викликали зафіксовані відхилення від заданих орієнтирів та належному рівню обґрунтованості прийнятої системи планування її лабільності.

Також, важливо враховувати, що завершеність і цілісність будь-якого аналізу, що має економічну спрямованість, у значній мірі визначаються обґрунтованістю використовуваної сукупності критеріїв. Як правило, ця сукупність включає якісні і кількісні оцінки, однак її основу за звичай складають показники, що мають зрозумілу інтерпретацію і, по можливості, певні орієнтири (границі, нормативи, тенденції). Крім того, потрібно пам'ятати, що разовий фінансово-економічний аналіз, не дає повної впевненості у ефективності обраного методу взаємодії органів управління в умовах кризового управління, оскільки задля високоточного фінансово-економічного обґрунтування того чи іншого методу важливе дослідження їх застосування за умов минулих надзвичайних подій задля виявлення тенденцій і закономірностей.

На отриманні результати фінансово-економічного аналізу впливають також достовірність та повнота аналізованої інформації. Проте ціль здійснення такого аналізу не змінна - виявлення можливостей підвищення ефективності застосування конкретного методу взаємодії в окремій надзвичайній ситуації.

Зазначені вище умови є факторами. Фактор – це причина, рушійна сила будь-якого процесу, що визначає його характер або окремі його риси. Фактори, що впливають на управлінське рішення (ризик-фактори), – це процеси та / або рушійні сили, які безпосередньо змінюють очікуваний результат від

прийнятого управлінського рішення. Ризик-фактори можна поділити на зовнішні та внутрішні. Зовнішні фактори – це в основному неконтрольовані сили, які впливають на реалізацію управлінського рішення, проте орган управління не має змоги відкоригувати їх вплив. Внутрішніми є фактори, які утворюються в межах органу управління і управлінець за допомогою певних важелів в змозі змінити їх вплив.

Дослідження факторів, що впливають на окремі процеси базується на ризикоорієнтованому підході. Ризикоорієнтований підхід передбачає виявлення факторів, які негативно можуть вплинути на реалізацію прийнятого управлінського рішення, тобто не забезпечити досягнення очікуваних результатів. Застосування даного підходу у фінансово-економічному аналізі нині є надзвичайно актуальним у зв'язку з непростю ситуацією в країні та режимом посиленої економії бюджетних коштів, а також обмеженими часовими рамками в умовах кризового управління.

За рахунок застосування ризикоорієнтованого підходу можна попередити або знизити ймовірність прийняття неефективного, не результативного і неекономічного управлінського рішення, що супроводжуватиметься нецільовим використанням бюджетних коштів.

Факторний аналіз є також методом економічного та фінансового аналізу. Його ще називають класичним методом аналізу, який поділяється на методи: ланцюгових підстановок, арифметичних різниць, балансовий, виділення ізольованого впливу факторів, процентних чисел, диференціальний, логарифмічний, інтегральний, простих і складних процентів. У рамках фінансового менеджменту ці методи використовуються головним чином для оцінки і прогнозування фінансового стану підприємства, а також виділення основних факторів його покращення.

Також у економічній теорії та практиці існують інші методи економічного та фінансового аналізу. Зокрема,

традиційні методи економічної статистики: середніх і відносних величин, групування, графічний, індексний, елементарні методи обробки рядів динаміки. Ці методи широко використовуються в фінансовому менеджменті. Математико-статистичні методи вивчення зв'язків: кореляційний аналіз, регресійний аналіз, дисперсійний аналіз, сучасний факторний аналіз, дискримінантний аналіз, метод головних компонент, коваріаційний аналіз, метод об'єкто-періодів, кластерний аналіз та ін. Таким чином, у ході аналізу фінансового стану підприємства можуть використовуватися найрізноманітніші прийоми, методи і моделі аналізу. Їхня кількість та широта застосування залежать від цілей аналізу та визначаються його завданням в кожному випадку. Для здійснення економічного обґрунтування управлінських рішень щодо взаємодії за будь-яким із методів фінансово-економічного аналізу застосовуються кількісні та якісні показники, які включають систему розрахунків. За результатами таких розрахунків визначається найбільш ефективний, результативний та економічний метод взаємодії за умов виникнення певного виду надзвичайної ситуації. Оскільки в умовах кризового управління часові рамки обмежені, важливо, щоб аналіз здійснювався на підставі наявного досвіду управління при надзвичайних ситуаціях, які мали місце як в Україні, так і за її межами.

**Висновки.** За результатами дослідження розроблено пропозиції щодо удосконалення правового, організаційного та економічного забезпечення процесу організації взаємодії між органами управління в умовах надзвичайних ситуацій.

Правове забезпечення організації взаємодії пропонується удосконалити шляхом внесення доповнень у Кодекс цивільного захисту України, де окремою статтею глави 15. "Організація робіт з реагування на надзвичайні ситуації" включити завдання щодо організації взаємодії між органами управління в умовах надзвичайних ситуацій.

Організаційне забезпечення організації взаємодії пропонується удосконалити шляхом:

встановлення послідовності дій та прийняття рішення керівників і посадових осіб органів управління, питання організації взаємодії застосовуючи найбільш раціональні методи, що відповідають умовам конкретної надзвичайної ситуації;

визначення основним способом організації взаємодії, а саме: розподіл та узгодження дій між підрозділами з метою досягнення розуміння кожним керівником послідовності виконання спільних дій за етапами дій;

організації роботи органів управління у надзвичайних ситуаціях щодо організації взаємодії за режимами та методами: у режимі повсякденного функціонування та підвищеної готовності – методом розгляду сценаріїв розвитку надзвичайної ситуації та заслуховування порядку спільних дій керівників нижчої ланки управління; у режимі надзвичайної ситуації та надзвичайного стану – методом вказівок та поєднання вказаних методів.

Економічне забезпечення організації взаємодії запропоновано здійснювати шляхом економічного обґрунтування управлінських рішень щодо взаємодії між органами управління за будь-яким із методів фінансово-економічного аналізу, застосування кількісних та якісних показників, що включають систему розрахунків. За результатами таких розрахунків визначати найбільш ефективний, результативний та економічний метод організації взаємодії з урахуванням особливостей конкретної надзвичайної ситуації.

### **Список використаних джерел**

1. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні. Ч. 1. Теоретико-методологічні засади: навч. посіб. / ВПЦ АМУ. Київ, 2010. С. 107–113.
2. Волянський П. Б. Принципи взаємодії сил цивільного захисту в міжнародних гуманітарних операціях з ліквідації медико-

- санітарних наслідків надзвичайних ситуацій. *Державне управління: удосконалення та розвиток*: електрон. наук. фах. вид. / Дніпров. держ. аграрно-економ. ун-т. 2013. № 3. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=588> (дата звернення: 31.10.2020).
3. Герент'єва А. В. Управління надзвичайними ситуаціями з елементами кризового менеджменту. *Державне управління: удосконалення та розвиток* : електр. наук. фах. вид. / Дніпров. держ. аграрн.-економ. ун-т. 2015. № 9. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=881> (дата звернення: 31.10.2020).
  4. Changwon Son, Farzan Sasangohar, Timothy J. Neville, S. Camille Peres, Jukrin Moon Evaluation of work-as-done in information management of multidisciplinary incident management teams via Interaction Episode Analysis, Elsevier, 04.2020. URL : <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0003687019302388>. (дата звернення: 26.10.2020).
  5. Дерев'янюк О. В., Юрченко В. О. Організація взаємодії між органами управління та силами цивільного захисту – ключове питання управління у надзвичайних ситуаціях. *Наукове забезпечення освітньої діяльності у сфері цивільного захисту /* Матеріали наук.-практ. конф. (19 трав. 2019 м. Київ). Київ : ІДУЦЗ, 2019. 142 с.
  6. Кульшай Ю. В., Юрченко В. О. Деякі питання організації взаємодії між органами влади та силами цивільного захисту в умовах воєнного конфлікту. *Наукове забезпечення освітньої діяльності у сфері цивільного захисту /* Матеріали наук.-практ. конф. (19 трав. 2019 м. Київ). (19 трав. 2019 м. Київ), – Київ : ІДУЦЗ, 2019. 142 с.
  7. Кулешов М. М., Ларін О. М. Удосконалення системи взаємодії під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. *Проблеми надзвичайних ситуацій*: Зб. наук. пр. Вип. 8, 2008. НУЦЗУ. С. 103–108.
  8. Інформаційно-аналітична довідка про надзвичайні ситуації в Україні, що сталися впродовж 2019 року / Вебсайт ДСНС / ДСНС. URL: <https://www.dsns.gov.ua/ua/Dovidka-za-kvartal/110733.html>. (дата звернення: 26.10.2020).
  9. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 9.01.2014 № 11 // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення 26.10.2020).

10. Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня : постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 № 223 // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/223-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення 26.10.2020).
11. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 2.10.2012 № 5403-VI // База даних “Законодавство України” / ВР України. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> : (дата звернення: 26.10.2020).
12. Про затвердження Статуту дій у надзвичайних ситуаціях органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту та Статуту дій органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту під час гасіння пожеж : наказ МВС України від 26.04.2018 № 340 // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0801-18#Text> (дата звернення 26.10.2020).

## References

1. Bakumenko, V. D. (2010). *Pryiniattia rishen v derzhavnomu upravlinni*. [Decision making in public administration]. (Vols. 1). Kyiv: VPTs AMU [in Ukrainian].
2. Volianskyi, P. B. (2013). *Pryntsypy vzaiemodii syl tsyvilnoho zakhystu v mizhnarodnykh humanitarnykh operatsiiakh z likvidatsii medyko-sanitarnykh naslidkiv nadzvychainykh sytuatsii*. [Principles of interaction of civil defense forces in international humanitarian operations to eliminate the health consequences of emergencies]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public administration: improvement and development*, 3. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=588>. [in Ukrainian].
3. Terentieva, A. V. (2015) *Upravlinnia nadzvychainymy sytuatsiiamy z elementamy kryzovoho menedzhmentu*. [Emergency management with elements of crisis management]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok – Public administration: improvement and development*, 9. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=881> [in Ukrainian].
4. Changwon Son, Farzan Sasangohar, Timothy J. Neville, S. Camille Peres & Jukrin Moon (2020) *Evaluation of work-as-done in information management of multidisciplinary incident management teams via Interaction Episode Analysis*, Elsevier, 04.2020. [www.sciencedirect.com](https://www.sciencedirect.com) URL : <https://cutt.ly/BhehkUT> [in English].

5. Derevianko, O. V. & Yurchenko, V. O. (2019) Orhanizatsiia vzaiemodii mizh orhanamy upravlinnia ta sylamy tsyvilnoho zakhystu – kluchove pytannia upravlinnia u nadzvychainykh sytuatsiakh [The organization of interaction between the governing bodies and the civil defense forces is a key issue of emergency management]. Proceedings from: *Nauk.-prakt. konf. “Naukove zabezpechennia osvitnoi diialnosti u sferi tsyvilnoho zakhystu” – Scientific and Practical Conference “Scientific support of educational activities in the field of civil protection”*. Kyiv : IDUTsZ [in Ukrainian].
6. Kulshai, Yu.V. & Yurchenko, V. O. (2019) Deiaki pytannia orhanizatsii vzaiemodii mizh orhanamy vlady ta sylamy tsyvilnoho zakhystu v umovakh voiennoho konfliktu [Some issues of organization of interaction between the authorities and civil defense forces in the context of military conflict] Proceedings from: *Nauk. – prakt. konf. “Naukove zabezpechennia osvitnoi diialnosti u sferi tsyvilnoho zakhystu” – Scientific and Practical Conference “Scientific support of educational activities in the field of civil protection”*. Kyiv : IDUTsZ [in Ukrainian].
7. Kulieshov, M.M. & Larin, O.M. (2008) Udoskonalennia systemy vzaiemodii pid chas likvidatsii naslidkiv nadzvychainykh sytuatsii. [Improving the system of interaction during the elimination of the consequences of emergencies]. *Problemy nadzvychainykh sytuatsii – Problems of emergencies*, 8. (pp. 103–108). NUTsZU [in Ukrainian].
8. Informatsiino-analitychna dovidka pro nadzvychaini sytuatsii v Ukraini, shcho stalysia vprodovzh 2019 roku [Information and analytical report on emergencies in Ukraine that occurred during 2019]. (n.d.) [www.dsns.gov.ua](http://www.dsns.gov.ua) Retrieved from <https://www.dsns.gov.ua/ua/Dovidka-za-kvartal/110733.html> [in Ukrainian].
9. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro zatverdzhennia Polozhennia pro yedynu derzhavnu systemu tsyvilnoho zakhystu” vid 09.01.2014 № 11. [Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the Regulation on the unified state system of civil protection” from January 9, 2014 № 11] (n.d.) [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua) URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
10. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro zatverdzhennia Planu reahuvannia na nadzvychaini sytuatsii derzhavnoho rivnia” vid 14.03.2018 № 223. [Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On approval of the State-level emergency response plan” from March 14, 2018 № 223] (n.d.) [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua) URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/223-2018-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

11. Zakon Ukrainy “Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy” vid 02.10.2012 № 5403-VI. [Law of Ukraine “Code of Civil Protection of Ukraine” from October 2, 2012 № 5403-VI] (n.d.) zakon.rada.gov.ua URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> [in Ukrainian].
12. Nakaz Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrainy “Pro zatverdzhennia Statutu dii u nadzvychainykh sytuatsiakh orhaniv upravlinnia ta pidrozdiliv Operatyvno-riativalnoi sluzhby tsyvilnoho zakhystu ta Statutu dii orhaniv upravlinnia ta pidrozdiliv Operatyvno-riativalnoi sluzhby tsyvilnoho zakhystu pid chas hasinnia pozhezh” vid 26.04.2018 № 340. [Order of the Ministry of Interior of Ukraine “About approval of the Charter of actions in emergency situations of management bodies and divisions of Operational rescue service of civil protection and the Charter of actions of management bodies and divisions of Operational rescue service of civil protection during fire extinguishing” from april 26, 2018 № 340]. (n.d.) zakon.rada.gov.ua. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0801-18#Text>. [in Ukrainian].

## INTERACTION'S ORGANIZATION BETWEEN GOVERNING BODIES IN EMERGENCY SITUATIONS: LEGAL, ORGANIZATIONAL AND ECONOMIC ASPECTS

**Bielikova Kseniia**, Cand. Cs. (Eng.), SRF, Senior Research Worker of the Research Department, Institute of Public Administration and Research in Civil Protection, Kyiv, tel. : +380996370993, e-mail: [acutus@ukr.net](mailto:acutus@ukr.net), <https://orcid.org/0000-0001-7475-2115>

**Kravchenko Yuliia**, Cand. Cs. (Econ.), Associate Professor of the Department of Public Administration in the sphere of civil protection, Institute of Public Administration and Research in Civil Protection, Kyiv, tel. : +380979644539, e-mail: [kravchenko-yulia@ukr.net](mailto:kravchenko-yulia@ukr.net), <https://orcid.org/0000-0002-3709-7016>

**Poteriako Sergii**, Cand. Cs. (Mil.), Assoc. Prof., Deputy Chief of the Research Department, Institute of Public Administration and Research in Civil Protection, Kyiv, tel. : +380934653432, e-mail: [sergiy\\_kiev@ukr.net](mailto:sergiy_kiev@ukr.net) , <https://orcid.org/0000-0002-3787-0929>

**Marchenko Alexandr**, Cand. Cs. (Mil.), Assoc. Prof., Assoc. Prof. of the Department of the Land Forces of the Command-and-Staff Institute of the Troops (Forces) Combat Use, The National Defense University of Ukraine

named after Ivan Cherniakhovskiyi, Kyiv, + tel. : 380997724071, e-mail: martcello@i.ua , <https://orcid.org/0000-0002-5189-3254>

**Abstract.** The significant number and large-scale consequences of emergency situation occurring in the world, that leading to irreversible losses, have identified the area of many scientist's research interest. They investigate the causes of unforeseen events in order to prevent them, measures to respond to them by relevant services, the effectiveness of emergency response, both natural and man-made, and so on. Rational interaction between the governing bodies and the forces involved in the dealing with an emergency is important in the emergency response. After all, people's lives depend on the coherence of such interaction, timely adjustment of actions of these bodies and forces, that basis of relevant information. Current legal, organizational and economic aspects of interaction's organization between government bodies in emergency situations have become the subject of research by the author's team. The article notes measures to improve the process of organizing interaction, based on the obtained scientific author's results. Improvement of legal support provides for additions to the Code of Civil Protection of Ukraine in terms of the interaction's organization between government bodies. The choice of a rational method of organizing interaction that meets the conditions of a particular emergency determines the organizational aspect. Economic component involves the use of a rational method of financial and economic analysis, which allows to determine the most effective, efficient and economical method of interaction.

**Key words:** emergency situation, methods of interaction, governing bodies, economic substantiation, administrative decision, financial and economic analysis

УДК 35.08(477)

**Білик Олена,**

канд. екон. наук, доц.,

ORCID iD [0000-0002-7110-7257](https://orcid.org/0000-0002-7110-7257)

**Блинда Юрій,**

канд. екон. наук, доц.,

ORCID iD [0000-0002-9579-9382](https://orcid.org/0000-0002-9579-9382)

**Васькович Ірина,**

канд. екон. наук, доц.,

ORCID iD [0000-0002-8828-3900](https://orcid.org/0000-0002-8828-3900)

## УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ НАЙМУ ТА АДАПТАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-30-44](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-30-44)

**Анотація.** Функціональна ефективність будь-якої організації залежить від ступеню професійного розвитку її працівників. В умовах сучасного швидкого старіння теоретичних знань, умінь та практичних навичок спроможність організації постійно здійснювати розвиток своїх працівників є одним з найважливіших факторів забезпечення конкурентоспроможності її на ринку, оновлення і покращення надання публічних послуг. У статті авторами здійснено огляд теоретичних досліджень щодо питань професійно-кваліфікаційного розвитку державних службовців. Розвиток персоналу є багатостороннім та складним поняттям. Воно складається з великої кількості пов'язаних між собою соціальних, педагогічних, економічних і психологічних проблем. Для того, щоб з'ясувати його суть, насамперед, необхідно дати відповідь на такі запитання: що таке особистість? Що включає в себе гармонійний та професійно-кваліфікаційний розвиток особистості? В дослідженні визначення професійно-кваліфікаційного розвитку особистості: це навчання як отримувати або підтримувати професійні якості, до прикладу, академічні ступені, необхідні для офіційної роботи, відвідування конференцій, неформальних навчальних можливостей, що з'являються на практиці, тощо. Він є певним процесом набуття людиною необхідних їй знань, здібностей, практики, певних

економічних вмінь, моральних цінностей, соціальних якостей, які можна буде застосувати в трудовій діяльності. Рівень професійно-кваліфікаційного розвитку працівників в основному залежить від рівня, якого досягнуто в цій галузі навчальними закладами та конкретною організацією. Досліджено можливості удосконалення системи найму та адаптації, враховуючи особливості функціональних обов'язків державних службовців. Подано рекомендації щодо вдосконалення програми найму. Запропоновано заходи, спрямовані на вдосконалення системи найму та адаптації персоналу. В межах певної організації професійне навчання персоналу може виглядати як первинна професійна підготовка робітників, підвищення кваліфікації або перепідготовка як фахівців з вищою освітою так і робітників.

**Ключові слова:** добір кадрів, управління людськими ресурсами, служба управління персоналом, професійне навчання, мотивація, стажування, конкурс, підвищення кваліфікації, державний службовець.

**Постановка проблеми.** Одним із основних завдань кадрових служб у сучасних умовах реформування державної служби повинно стати забезпечення планування службової кар'єри та аналіз ефективності роботи персоналу. Серед перспективних повноважень мають бути передбачені такі, як аналіз ефективності діяльності органу, його структурних підрозділів, професійної діяльності кожного державного службовця та внесення пропозицій щодо поліпшення їх діяльності; відстеження планів роботи органу управління з метою виявлення осіб, які позитивно вплинули на досягнення мети тих чи інших заходів; формування професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців тощо.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемі вдосконалення кадрової роботи приділяється постійна увага дослідниками з адміністративного права, трудового права, державного управління, менеджменту. Так, В. Авер'янов [1, с. 122] досліджував питання формування теоретико-правової моделі сучасної кадрової роботи, вдосконалення правового регулювання державної служби. Також, Ю. Битяк у

своїх працях обґрунтував пріоритетні напрями забезпечення ефективного функціонування публічної служби в Україні, зокрема запровадження дієвого механізму, стандартів та процедур щодо управління персоналом на державній службі, розроблення системи розвитку вищої ланки управління публічною владою, лише конкурсний відбір на посади державної служби будь-яких категорій, зпровадження системи оцінювання державних службовців тощо [2].

Л. Біла-Тіунова у своєму дисертаційному дослідженні обґрунтувала можливості службової кар'єри державних службовців, виокремивши види службової кар'єри та дослідивши суть поняття «публічна служба», «державна посада» та ін. [3].

Процес реалізації конституційного права на працю, проблеми трудового права, права соціального забезпечення, гарантії трудових та соціальних прав, особливості праці державних службовців, охорона праці, міжнародно-правове регулювання праці, проблеми захисту трудових прав, проблеми управління кадрами, підготовки, підбору, атестації та звільнення працівників обґрунтував у своїх наукових працях М. Іншин [4].

Проте актуальним питанням є пошук нових методів вдосконалення системи найму та адаптації державних службовців.

**Метою статті** є розроблення напрямків вдосконалення системи найму та адаптації державних службовців категорії «молоді фахівці».

**Виклад основного матеріалу.** Розвиток персоналу підвищує інтелектуальний рівень конкретно взятої особистості, забезпечує розширення її ерудиції та кола спілкування. Як наслідок, покращується мотивація до роботи, моральна та психологічна атмосфера у колективі, що сприяє позитивним результатам у праці, досягненні цілей та завдань, послідовності в управлінні, зменшенню плинності кадрів організації, будь то приватний бізнес чи публічна організація.

Професійно-кваліфікаційний розвиток особистості – це навчання як отримувати або підтримувати професійні якості, до прикладу, академічні ступені, необхідні для офіційної роботи, відвідування конференцій, неформальних навчальних можливостей, що з'являються на практиці, тощо. Він є певним процесом набуття людиною необхідних їй знань, здібностей, практики, певних економічних вмінь, моральних цінностей, соціальних якостей, які можна буде застосувати в трудовій діяльності.

Для того щоб розробити програму вдосконалення системи найму та адаптації персоналу, необхідно зробити висновок і намітити основні напрямки роботи.

Виокремимо заходи, які необхідно впровадити для підбору персоналу (рис. 1).

Удосконалення системи найму передбачає створення програми заходів по двох напрямках: підбір і відбір персоналу. Підбір персоналу в державній службі ведеться також з зовнішніх джерел. Організація зацікавлена в молодих співробітників, а це значить, що необхідно задіяти методи відбору і підбору персоналу, які були б орієнтовані на цільову аудиторію.

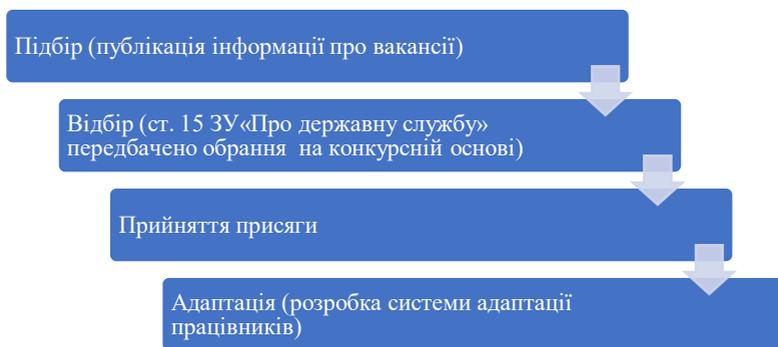


Рисунок 1 – Етапи системи найму та адаптації персоналу\*

\*сформовано авторами на основі джерел [3,4, 6,7].

В рамках вдосконалення процесу підбору персоналу на державну службу України пропонується застосування технології «Прелімінарінгу», мета якої залучення студентів навчальних закладів міста до роботи за допомогою стажування. Специфічність технології базується на концептуальних засадах дуальної освіти. Сутність – у залученні здібних студентів і молодих фахівців під час навчання до виконання завдань на державній службі з перспективою подальшого працевлаштування [5].

Слід робити акцент саме на стажуванні, а не на виробничій або переддипломній практиці, так як практика – це обов'язковий елемент освітньої програми, а стажування є особистою ініціативою студента.

Застосування технології «Прелімінарінгу» пропонується здійснювати в такий спосіб:

виявлення цільової аудиторії, визначення закладів освіти, а також переліку спеціальностей, які представляли б інтерес для організації чи установи;

встановлення контактів з представниками закладів освіти, укладення договорів про співпрацю між ними та організацією. Організація повинна розуміти, що з моменту укладення договорів про співпрацю, вона стає учасником освітнього процесу і наукової діяльності студентів. Також з цього моменту організація зобов'язана надавати їм місця для стажування і практики, які передбачені навчальним планом;

визначення джерела залучення студентів і випускників в рамках даної технології. Це може бути пряме інформування студентів про вакансії в організації. Інформування стосується не тільки вільних вакансій, але і можливості стажуватися в організації. Підбір кандидатів може здійснюватися за допомогою посередника, наприклад, Служби сприяння працевлаштуванню випускників НУ «Львівська політехніка». За результатами навчальної, наукової, громадської діяльності навчальних закладів-партнерів можуть сформувати «top-list», який дозволить виявити найперспективніших претендентів.

Проведення конкурсу. Шляхом написання відповідної конкурсної роботи (проекту) та складання відповідних іспитів на фаховість та знання мови.

Саме застосування технології «Прелімінарінгу» дуже щільно пов'язане з впровадженням дуальної система освіти, що передбачає поєднання навчання з періодами практичної діяльності. Майбутній фахівець навчається в двох організаціях, освоюючи теорію у закладі освіти, практику – у відповідній організації. Обидві організації є партнерами по відношенню один до одного. Дуже важливо, що молоді фахівці, які поєднують навчання з діяльністю, можуть у подальшому залишатися працювати в організації/установі.

Переваги системи:

практична частина проводиться в організаціях/установах, а не тільки в лабораторіях та навчальних аудиторіях освітніх організацій;

зміст робочих навчальних програм погоджено між освітньою організацією і роботодавцями;

між освітньою організацією і організаціях/установах можуть виникати і розвиватися тісні відносини;

при працевлаштуванні можливо негайне застосування набутих знань;

постійне чергування навчання в освітній організації і в установі/організації сприяють кращій мотивації;

гарантує ясні та однозначні описи професії, а також уніфікований рівень підготовки.

Важливим етапом у побудові кадрової політики є процес адаптації нових працівників на робочому місці. Серед заходів, спрямованих на вдосконалення процесу адаптації персоналу в організації, було відзначено:

розробка програми адаптації співробітників категорії «молоді фахівці»;

створення системи наставництва.

На нашу думку, розробка програми адаптації співробітників вимагає введення додаткових обов'язків для фахівця з підбору кадрів, а саме:

- розробка програми адаптації співробітників;
- організація заходів з адаптації персоналу;
- консультування працівників з питань адаптації;
- організація програми наставництва.

Програми адаптації співробітників різних категорій допоможуть впоратися зі стресом або звести можливість його появи. Програма адаптації є комплексом заходів, які спрямовані на активне включення нових співробітників у роботу організації. Для початку необхідно сформулювати цілі, завдання, терміни, а також відповідальних осіб за адаптацію персоналу в організації (табл. 1).

Таблиця 1 – Основні положення програми адаптації співробітників категорій «молоді фахівці»

<b>Молоді фахівці</b>	
Мета	Прискорення процесу входження нового співробітника на посаду.
Завдання	Адаптація до вимог посади і організації / установи Розвиток у професійній діяльності. Оцінка потенціалу з метою побудови кар'єри.
Адаптаційний період	Перші три місяці роботи
Відповідальна особа	Безпосередній керівник, наставник, фахівець.

Цілі адаптаційної програми співробітників категорій «молоді фахівці» були позначені відповідно до виявлених проблемами в ході аналізу складу і структури персоналу.

Для досягнення цілей і завдань програм встановлюється послідовність певних дій. Необхідно розробити програму

адаптації співробітника, яка буде вкладена в адаптаційний аркуш, виданому в перший робочий день (табл. 2).

Таблиця 2 – Адаптаційний аркуш співробітників категорії «молоді фахівці»

Період	Захід	Опис	Відповідальна особа
1 роб. день	Програма першого дня	Надання інформації про організацію (09:00 - 10:00)	Спеціаліст підрозділу управління персоналом
	Розсилка про прийом нового співробітника колегам по електронній пошті	Знайомство співробітника з політикою організації щодо персоналу (10:00 - 11:15)	Спеціаліст підрозділу управління персоналом
		Присяга державного службовця (11.15 - 11:30)	Спеціаліст підрозділу управління персоналом, керівник
		Оформлення співробітника згідно законодавства України (11:30 - 12:00)	Спеціаліст підрозділу управління персоналом
		Обід (12:00 - 13:00)	-
		Прикріплення співробітника до наставника, знайомство з програмою адаптації (13.00 - 15.00)	Спеціаліст підрозділу управління персоналом
		Знайомство співробітника з колективом відділу, робочим місцем (15:00 - 16:30)	Наставник

**Науковий вісник: Державне управління № 4(6)2020**

<b>Період</b>	<b>Захід</b>	<b>Опис</b>	<b>Відповідальна особа</b>
		Інструктаж з техніки безпеки, охорони праці (16:30 - 17:30)	Спеціаліст з охорони праці та техніки безпеки
		Оповіщення колективу організації про нового співробітника	Спеціаліст підрозділу управління персоналом
2 роб. день	Особиста бесіда з керівником	Неформальна розмова нового співробітника і керівника	Керівник
	Початок роботи з наставником	Отримання необхідних рекомендацій, інформації для швидкого входження в посаду	Наставник
3-5 роб. день	Робота з наставником	Професійне навчання нового співробітника, тобто передача накопичених знань і досвіду. Знайомство з технологією роботи, вивчення нормативно-правових актів, документообіг.	Наставник
Після 1 місяця роботи	Співбесіда	Аналіз професійних навиків, аналіз проблем.	Керівник, наставник, фахівець управління персоналом

«Програма першого дня нового співробітника», яка є спільним заходом в системі адаптації співробітників категорій «молоді фахівці» і наставників. Перший робочий день є вступним етапом діяльності співробітника в новій організації. Основне знайомство з колективом і функціональними обов'язками відбувається в наступні дні. Основні документи і друківані матеріали, необхідні для реалізації Програми першого дня: буклети, трудовий договір, Положення про підрозділ, Посадова інструкція співробітника, Присяга державного службовця; журнал вступного інструктажу з техніки безпеки і охорони праці.

Робота з наставником є наступним заходом в рамках програми адаптації молодих фахівців. Система наставництва є ефективним інструментом в програму адаптації співробітників. Впровадження системи наставництва в організації дозволить знизити плінність кадрів, кількість помилок і збоїв в роботі.

На сьогоднішній день нові співробітники організації оцінюють діяльність наставників як неефективну. Це викликано тим, що в організації відсутня як така система наставництва, а діючі співробітники мають низький рівень підготовленості і мотивації, для того щоб стати наставниками. Результати анкетування колективу організації показали, що 95% співробітників категорій «фахівці» і «адміністративно-управлінський персонал» не готові стати наставниками [11]. Для частини опитаних були важливі рекомендації, план дій, а також оплата за роботу наставником. Таким чином, для вдосконалення процесу адаптації персоналу нами було запропоновано створення системи наставництва.

Основними завданнями наставництва є:

- адаптація до роботи і закріплення молодих фахівців у відповідних підрозділах;
- прискорення процесу професійного становлення працівників;

активізація у молодих фахівців інтересу професійного зростання;

формування основ корпоративної культури.

Наставництво встановлюється тривалістю до одного місяця. Стаж роботи Наставника, який призначається з письмової згоди, повинен становити не менше двох років. За одним наставником закріплюється не більше двох стажистів. Відповідальність за наставника несе керівник підрозділу, який зобов'язаний сприяти ефективному здійсненню наставництва.

Залежно від успішності проходження співробітником атестації за результатами стажування наставнику встановлюється доплата за наставництво у вигляді одноразової виплати в розмірі, що не перевищує 20% від окладу згідно займаної посади.

У разі, якщо працівник не пройшов атестацію не через незадовільну роботу наставника, наставник отримує одноразову виплату в розмірі, що не перевищує 10% від окладу згідно займаної посади.

Координацію роботи з наставництва здійснює керівник підрозділу управління персоналом, який:

контролює діяльність наставників;

готує наказ про закріплення за стажистом наставника і являє стажиста працівникам відповідного підрозділу; -

формує склад наставників з числа працівників організації/установи, проводить інструктаж.

Список наставників формується, виходячи з критеріїв:

бажання і здатність передавати досвід, тобто бути наставником;

досвід роботи в організації/установі не менше двох років;

комунікативні навички, хороші відносини з колективом.

Основними методами наставництва є інструктаж (ознайомлення зі стандартами, нормативно-правовими актами) і професійне навчання.

Ми пропонує таку систему організації наставництва, яка не передбачає навчання наставників, створення

кваліфікаційної комісії, проведення іспиту, ведення звітності (плану адаптації, оцінку ефективності програми наставництва та інші локальні документи). Якість роботи наставника передбачається оцінювати з аналізу роботи, яку самостійно виконав новий співробітник.

### **Висновки та напрями подальших досліджень.**

Запропоновані заходи щодо добору й адаптації персоналу дозволять новим співробітникам стрімко влитися в колектив, усвідомити свою цінність і отримати необхідні знання та навички, для того, щоб організація вийшла на новий рівень продуктивності. Авторами було запропоновано напрями вдосконалення системи найму та адаптації державних службовців. Зазначені напрями системи найму та адаптації персоналу дозволять знизити плинність кадрів. Завдяки новим заходам на етапі підбору, організація чи установа зможе на початковому етапі виявляти невідповідних співробітників, що підвищить рівень кадрової безпеки державної служби [12]. Проте, при побудові ефективної кадрової політики слід враховувати необхідність різних методів підбору та управління кадрами відповідно до вікової структури, що і є подальшими напрямками наукових досліджень авторів.

### **Список використаних джерел**

1. Авер'янов В. Б. Виконавча влада і адміністративне право. К.: Вид-дім «Ін-Юре», 2002. 343 с.
2. Битяк Ю. П. Пріоритетні напрями забезпечення ефективного функціонування публічної служби в Україні. *Теорія і практика правознавства*. 2015. №1. С. 8–21.
3. Біла-Гіунова Л. Р. Службова кар'єра державного службовця: теорія та правове регулювання : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2012. 41 с.
4. Іншин М. І. Історія виникнення, розвитку та формування державної служби в Україні. *Юридична наука і практика*. 2011. № 2. С. 3–6.

5. Бармакова Н. Сучасні методи підбору персоналу / HR-Portal. 2012. URL : <https://hr-portal.ru/article/sovremennye-metody-podbora-personala> (дата звернення: 20.10.2020).
6. Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування : Наказ НАДС від 26.11.2019 № 211-19 // «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0005-20#Text> (дата звернення 05.11.2020).
7. Плугіна Ю. А. Розвиток персоналу підприємства: підходи, сутність, моделі *Вісник економіки транспорту і промисловості*. 2013. Вип. 42. С. 323–327. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vetp\\_2013\\_42\\_47](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vetp_2013_42_47) (дата звернення: 05.11.2020).
8. Шовгеля О. М. Зарубіжний досвід мотивування професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування. *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Вип. 4. С. 112–117.
9. Гончарук Н. Т. Розвиток державної служби у контексті інтеграції України в Європейський Союз. Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення: матер. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяченої 10-річчю Академії (м. Київ, 31 трав. 2005 р.): у 2-х т. / за ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. Київ: НАДУ, 2005. Т. 2. 344 с.
10. Головата В. А. Реформування державної служби в Україні в умовах адаптації до стандартів Європейського Союзу. Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. Київ, 2008. Вип. 13. С. 292–300.
11. Карковська В. Я. Етапи оцінювання ризику безпеки державних службовців / В. Я. Карковська. // *Public Administration Aspects* 8 (2) 2020. – 2020. – №2. – С. 63–70.
12. Бурик З. М. Зміцнення кадрової безпеки в органах влади в Україні/ З.М. Бурик // *Ефективність державного управління*. 2020. № 63.

## References

1. Aver'yanov V. B.(2002) *Vikonavcha vlada i administrativne pravo* [Executive power and administrative law] K.: Vid. dim «In-YUre», 2002. 343 s [in Ukrainian]
2. Bytyak Yu. P.(2015) *Priorytetni napriamy zabezpechennia efektyvnoho funktsionuvannia publichnoi sluzhby v Ukrainy* [Priority areas for the effective functioning of the public service Teoriia i praktyka pravoznavstva. Vyp. 1 (7) P. 8–21. [in Ukraine]
3. Bila-Tlunova L. R. (2012) *Sluzhbova kariera derzhavnoho sluzhbovtsia: teoriia ta pravove rehuliuвання : avtoref. dys. na здobuttia nauk. stupenia dokt. yur. nauk* [Service career of a state servant: theory and legal regulation]. *avtoref. dys. na здobuttia nauk. stupenia dokt. yur. nauk : spets. 12.00.07 "administratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiine pravo"* Odesa, 41 s. [in Ukraine].
4. Inshyn M. I. (2011) *Istoriia vynyknennia, rozvytku ta formuvannia derzhavnoi sluzhby v Ukraini* [History of origin, development and formation of civil service in Ukraine]. *Yurydychna nauka i praktyka. № 2/ S. 3–6 .* [in Ukraine]
5. Barmakova N. (2012) *Modern methods of personnel selection Suchasni metody pidboru personalu* Retrieved from <http://hr-portal.ru/article/sovremennye-metody-podborapersonala>
6. *Poriadok orhanizatsii pidvyshchennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovtziv i posadovykh osib mistsevoho samovriaduvannia u navchalnykh zakladakh za derzhavnym zamovlenniam Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby : Nakaz Natsionalnoho ahentstva Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby vid 26.11.2019 № 211-19* [Procedure for organizing training of civil servants and local government officials in educational institutions by state order of the National Agency of Ukraine for Civil Service : Order of the National Agency of Ukraine for Civil Service dated 26.11.2019 № 211-19] URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0005-20#Text> [in Ukrainian].

7. Pluhina Yu. A. (2013) Enterprise staff development: approaches, essence, models *Visnyk ekonomiky transportu i promyslovosti* № 42, P. 323–327 [in Ukrainian].
8. Shovhelia O. M. (2013) Foreign experience in motivating the professional activities of local government officials *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*. v. 4, 112–117 [in Ukrainian].
9. Honcharuk N. T. & Luhovoho V.I (Ed.). (2005). Development of the civil service in the context of Ukraine's integration into the European Union. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia na novomu etapi derzhavotvorennia: mater. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu, prysviachenoj 10-richchju Akademii* (Vols. 1-2). Kyiv: NADU [in Ukrainian].
10. Holovata V. A.(2008) Civil service reform in Ukraine in the context of adaptation to European Union standards. *Suchasna ukrainska polityka. Polityky i politolohy pro nei*. Kyiv, 13, 292–300 [in Ukrainian].
11. Karkovska V. Ya. (2020) Etapy otsiniuvannia ryzyku bezpeky derzhavnykh sluzhbovtziv [Stages of otinyuvannya ryzyku bezpekami state services] *Public Administration Aspects* vol. 8, no. 2, pp. 63–70.
12. Buryk Z.M. (2020) Zmitsnennia kadrovoi bezpeky v orhanakh vlady v Ukraini [Change of personnel security in government bodies in Ukraine] *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*, no. 63

## IMPROVEMENT OF THE SYSTEM OF RECRUITMENT AND ADAPTATION OF CIVIL SERVANTS

**Bilyk, Olena** Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor, Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Management, Deputy Head of the Department of the National University "Lviv Polytechnic", Lviv, Stepana Bandery str., 12, tel.: 097-28-96-888, E-mail: [olena.bilyk@gmail.com](mailto:olena.bilyk@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0002-7110-7257>

**Blynda Yurii**, Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Management, Deputy Dean of the Educational and Scientific Institute of Administration and Postgraduate Education of the National University "Lviv Polytechnic", Lviv, Stepana Bandery str., 12, tel.: 097-937-04-09, <https://orcid.org/0000-0002-9579-9382>

**Vaskovych Iryna**, Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor, Associate Professor of Department of Finance, Accounting and Analysis of the National University "Lviv Polytechnic", Lviv, Stepana Bandery str., 12, tel.: 0672676761, <https://orcid.org/0000-0002-8828-3900>

**Abstract.** The functional efficiency of any organization depends on the level of professional development of its employees. In today's rapidly aging theoretical knowledge, skills and practical abilities, the ability of the organization to constantly develop its employees is one of the most important factors in ensuring its competitiveness in the market, renewal and growth of production of goods or provision of services. In the article, the authors review the theoretical research on the professional development of civil servants. Staff development is a multifaceted and complex concept. It consists of a large number of interrelated social, pedagogical, economic and psychological problems. In order to find out its essence, first of all, it is necessary to answer the following questions: what is a person? what does the harmonious and professional development of a person consist of? The study defines the professional development of the individual: it is learning how to obtain or maintain professional qualities, for example, academic degrees required for formal work, attending conferences, non-formal learning opportunities that appear in practice, and so on. It is a certain process of acquiring a person the necessary knowledge, abilities, practice, certain economic skills, moral values, social qualities that can be applied in employment. The level of professional development of employees mainly depends on the level achieved in this area by educational institutions and specific organizations. Possibilities of improving the system of recruitment and adaptation have been studied, taking into account the peculiarities of the functional responsibilities of civil servants. Recommendations for improving the recruitment program are given. Measures aimed at improving the system of recruitment and adapting staff are proposed. Within a certain organization, professional training of staff can look like initial professional training of workers, advanced training or retraining of both specialists with higher education and workers.

**Keywords:** personnel selection, human resources management, personnel management service, professional training, motivation, internship, competition, advanced training, civil servant.

УДК 355.58

**Гудович Олег,**

канд. техн. наук, доц., ст. наук.  
співроб.,

ORCID iD [0000-0001-5490-2307](https://orcid.org/0000-0001-5490-2307),

E-mail: [gudoleg@gmail.com](mailto:gudoleg@gmail.com)

**Ковальов Олександр,**

канд. військ. наук, доц.,

ORCID iD [0000-0001-7510-032X](https://orcid.org/0000-0001-7510-032X)

E-mail: [kovalyovas@ukr.net](mailto:kovalyovas@ukr.net)

**Мазуренко Валерій,**

канд. військ. наук, доц.,

ORCID iD [0000-0002-7111-8829](https://orcid.org/0000-0002-7111-8829)

E-mail: [mazurenkovalerii@gmail.com](mailto:mazurenkovalerii@gmail.com)

## **НАУКОВЕ ОБҐРУНТУВАННЯ ОСНОВНИХ ЗАВДАНЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ**

*[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-46-67](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-46-67)*

**Анотація.** У науковій статті проведено аналіз змісту основних завдань з цивільного захисту та ефективність їх реалізації органами виконавчої влади. На основі аналізу змісту Кодексу Цивільного Захисту України, Положень про функціональні та територіальні підсистеми ЄДСЦЗ, спроможності їх органів управління та сил цивільного захисту до виконання поставлених завдань виявлено, що в процесі їх формування та постановки має місце проведення їх обґрунтування на недостатньому рівні, а саме без урахування стану інституційного, ресурсного та кадрового забезпечення, оцінки можливості щодо реалізації основних функцій у сфері ЦЗ. Причини такого стану системи полягають у недостатньому рівні організації управління в сфері ЦЗ, зокрема, через відсутність: нормативно-правового забезпечення деяких функціональних підсистем; чіткого розмежування повноважень між різними суб'єктами

забезпечення ЦЗ; достатнього досвіду та необхідних знань у керівників та фахівців всіх ланок управління системи цивільного захисту. На основі досвіду побудови і функціонування систем, що накопичений провідними країнами світу та здатності забезпечити надійний захист населення і територій від надзвичайних ситуацій, визначені основні критерії ефективного їх функціонування. На основі наукового та економічного обґрунтування наведений варіант механізму постановки завдань ЦіМОВВ у сфері ЦЗ. В загальному випадку визначені основні етапи постановки завдань з використанням ітераційної процедури. В статті запропоновано механізм наукового обґрунтування завдань ЦіМОВВ у сфері ЦЗ шляхом проведення системного аналізу щодо формування, постановки та можливостей реалізації завдань ЦіМОВВ у сфері ЦЗ, визначено низка відповідних чинників, причин та передумов, які негативно впливають на ефективність функціонування інституційних складових ЄДСЦЗ. В статті наголошено, що спроможність до реалізації поставлених завдань органів виконавчої влади у сфері ЦЗ в межах їх повноважень і компетенцій залежить від наявності достатнього нормативно-правового, фінансового, матеріально-технічного та кадрового забезпечення, а також від умов певної обстановки при загрозі та виникненні надзвичайної ситуації.

**Ключові слова:** органи управління, цивільний захист, механізм обґрунтування завдань у сфері ЦЗ, інституційні складові ЄДСЦЗ.

**Постановка проблеми.** Критеріями оцінки реалізації функцій держави в сфері цивільного захисту (ЦЗ) є результати діяльності її інститутів, тобто здатності їх до ефективного виконання основних завдань Кодексу ЦЗ України [1] щодо забезпечення і реалізації державної політики в цій сфері. Підвищення ефективності діяльності органів державної влади та якості реалізації ними завдань в сфері ЦЗ є необхідною умовою на шляху України до європейської інтеграції та сталого розвитку суспільства.

Розгляд інституціональних проблем розвитку єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ) на сучасному етапі потребує здійснення аналізу стану інституційного забезпечення ЄДСЦЗ та її складових, оцінки спроможності щодо реалізації широкого кола завдань і її основних функцій у сфері ЦЗ за умов сьогодення та ресурсного забезпечення.

Актуальність дослідження проблем розвитку інституціональних засад суб'єктів реалізації державної політики у сфері ЦЗ зумовлюється практичною необхідністю, сформованою на якісно новій концептуальній та інституціональній основі.

У зв'язку з цим розгляд проблем удосконалення та підвищення ефективності діяльності ЄДСЦЗ, її функціональних і територіальних підсистем є пріоритетним напрямом даних аналітичних досліджень, результати яких розглянуто в рамках науково-дослідної роботи [2].

Тема даного наукового дослідження відповідає Переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 р. [3] в частині розділу «Найважливіші проблеми у сфері цивільного захисту».

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Численні дослідження з проблем формування інституційних засад ЄДСЦЗ та його складових, подальшого удосконалення нормативно-правової бази в сфері ЦЗ свідчить про те, що в останні роки науковцями виявляється значна зацікавленість стосовно розгляду питань ефективності діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання в умовах адміністративної реформи і децентралізації влади [2].

Проблематика інституційних, організаційних, правових та інших аспектів функціонування ЄДСЦЗ, зокрема, вдосконалення механізмів державного управління та інституціональних аспектів діяльності державних систем ЦЗ відображена в працях С. Андрєєва, М. Андрієнка, О. Барило, О. Бойко, П. Волянського, П. Гамана, Н. Клименка, В. Костенка, О. Кулеби, М. Кулешова, О. Лещенка, О. Подскальної, В. Тищенко, О. Труша, та ін.

На думку П. Гамана [4] науковці та практики концентрують увагу переважно на функціях і завданнях державних систем ЦЗ, їхніх організаційних структурах, конкретних механізмах здійснення тих чи інших заходів ЦЗ на

різних адміністративно територіальних рівнях.

Водночас, наслідки впливу глобалізаційних процесів на становлення та функціонування безпосередньо державних систем ЦЗ є недостатньо дослідженими. Проте, загальним недоліком попередніх досліджень вітчизняних науковців із цього питання, вважає автор [4], є фрагментарний характер отриманих ними наукових результатів щодо різних проблем функціонування ЄДСЦЗ: політичних, правових, інституційних, організаційних тощо, що не дозволяє скласти більш-менш цілісну картину стосовно цієї проблеми.

Актуальність вирішення проблем ефективності реалізації завдань у сфері ЦЗ в сучасних умовах, зокрема захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, знаходять своє відображення в роботі Н. Клименка [5], але їх розв'язання потребують, на думку автора, зважених та раціональних рішень з урахуванням соціальних економічних, політичних умов, глобалізаційних процесів, що відбуваються в країні і у світі.

Проблеми удосконалення та розвитку державних систем ЦЗ, які розглянуто в роботі С. Андрєєва [6], тісно пов'язуються з поняттями їх інституціональних засад, а саме, основних системоутворювальних елементів (підсистем, ланок, органів державної влади і місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, сил ЦЗ) та особливістю їх правового статусу.

За результатами аналізу статусних законодавчих актів щодо функціонування ЄДСЦЗ та її органів управління в [6] з'ясовано, що структура органів управління ЄДСЦЗ має багатосуб'єктний склад на державному, регіональному та місцевому рівнях, що створює умови для дублювання повноважень у сфері ЦЗ, децентрації і розпорошення компетенцій в цій сфері між різними суб'єктами забезпечення ЦЗ. Це, в свою чергу, зумовлює поліцентричну модель організації ЄДСЦЗ на всіх адміністративно-територіальних рівнях та призводить до

формування атмосфери формалізму та безвідповідальності за стан ЦЗ у державі в цілому.

Низьку ефективність щодо реалізації функцій та основних завдань ЄДСЦЗ О. Барило пов'язує з недостатнім рівнем відповідальності та не чітким визначенням меж та розподілом повноважень суб'єктів забезпечення та реалізації державної політики у сфері ЦЗ [7]. Автором запропоновано шляхом внесення змін до Кодексу ЦЗ забезпечити цілісність системи управління, удосконаливши її необхідним ступенем деталізації структури, функцій та завдань органів управління.

Ефективність практичної діяльності органів державного управління у сфері цивільного захисту та діяльності ЄДСЦЗ в цілому не завжди відповідає вимогам сьогодення, стверджує П. Волянський [8], оскільки її ефективність знаходиться у прямій залежності від якісного планування, що є одним з основних завдань ЄДСЦЗ, а саме: якості розробки планів основних заходів цивільного захисту, планів реагування і взаємодії органів управління та сил ЦЗ тощо.

Зокрема, в роботах О. Гудовича та ін. [9,10] відводиться важлива роль у сфері стратегічного планування діяльності ЄДСЦЗ шляхом використання методу SWOT-аналізу, завдання якого полягає у визначенні основних можливостей щодо усунення можливих загроз НС та виявлення позитивних тенденцій в плані поліпшення стану ЦЗ, як на об'єктовому рівні, так і в цілому в державі.

На основі характеристики стану функціонування ЄДСЦЗ в роботі М. Андрієнко та ін. [11], визначено основні проблеми державного управління у сфері ЦЗ на всіх рівнях, а саме ключові питання в діяльності ДСНС України щодо безпосереднього управління ЄДСЦЗ. Авторами доведена необхідність реформування ДСНС і всієї системи цивільного захисту в контексті європейської інтеграції із застосування досвіду країн-членів Європейського Союзу та імплементації законодавства України до європейських стандартів.

Разом з тим, в роботі М. Кулешова [12] звертається увага

на складність об'єкта реформування, яким є ДСНС України, і вирішення проблем ефективності функціонування не шляхом «сліпого» копіювання зарубіжного досвіду без урахування національних особливостей, рівня свідомості і правової відповідальності суспільства в цілому.

Рівень ефективності функціонування ЄДСЦЗ в умовах виникнення сучасних викликів і загроз виникнення НС та адекватність реагування на них даною системою досліджено в роботі В. Костенка [13]. Результати даних досліджень дозволили стверджувати, що спроможність ЄДСЦЗ ефективно виконувати функції і завдання напряму залежить від прогнозування ризиків виникнення НС, їх рівнів і можливих наслідків в режимі повсякденного функціонування.

Автор визначає, що в основу функціонування ЄДСЦЗ мають бути покладено процес управління ризиком, як складової управління безпекою. Із запровадженням кількісних методів їх оцінок на стадії запобігання. Важливість вирішення відповідного завдання вже давно усвідомили у провідних зарубіжних країнах, зокрема державах-членах Євросоюзу та НАТО, задля чого в більшості з них створені спеціальні організаційно-управлінські системи запобігання надзвичайним ситуаціям, що здатні забезпечити ефективний цивільний захист.

Системно-правова характеристика управління цивільним захистом в Україні наведена в роботі О. Кулеби [14], автор засвідчує наявність низки проблемних питань в актах вищої юридичної сили, що потребують невідкладного їх вирішення шляхом внесення відповідних змін з урахуванням позитивного досвіду європейських країн у вказаній сфері. Недосконалість нормативно-правового забезпечення у сфері цивільного захисту на думку автора може призвести до неефективного виконання завдань щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, захисту населення і територій від їх наслідків.

Таким чином, аналіз розглянутих попередніх досліджень

свідчить про те, що підвищення ефективності діяльності органів державної влади та якості реалізації ними завдань та функцій у сфері ЦЗ, є необхідною умовою на шляху до європейської інтеграції та сталого розвитку суспільства, і в значній мірі залежить від рівня нормативно-правового забезпечення засад функціонування ЄДСЦЗ та її складових, планування заходів запобігання на основі ризик-орієнтовного підходу, вибору шляхів ефективного реформування ЄДСЦЗ з метою посилення та розвитку її інституціональних засад.

Разом з тим, побудова сучасної ефективної парадигми цивільного захисту, його інституційна складова має реалізуватися тільки на основі використання та запровадження найкращих стандартів управління, зокрема з використанням світового досвіду.

Не зважаючи на наявність значної кількості певних наукових напрацювань щодо підвищення ефективності інституціональної діяльності ЄДСЦЗ та державного управління у сфері ЦЗ, це питання потребує проведення подальшої оцінки щодо нормативно-правового забезпечення функціонування ЄДСЦЗ та її складових на сучасному етапі, визначення шляхів ефективного реформування системи цивільного захисту в Україні з метою посилення інституціональних засад розвитку ЄДСЦЗ.

**Метою статті** є визначення можливих підходів та механізму до наукового обґрунтування основних завдань ЦіМОВВ у сфері ЦЗ.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Аналіз змісту основних завдань деяких функціональних та територіальних підсистем ЄДСЦЗ, проведений нами в рамках науково-дослідної роботи [2], свідчить, що основні завдання у сфері ЦЗ, що визначені в Положеннях про них, мають унормований характер і мало відрізняються від завдань загального характеру Типових положень [16]. Слід зауважити, що особливістю завдань функціональних підсистем за характером є сформовані та відображені завдання за

функціональною спрямованістю відповідних підсистем, що реалізуються функціональною підсистемою за їх галузевою специфікою. Це не просте дублюванням основних завдань та заходів з типового Положення, що часто зустрічається в розглянутих документах.

Здатність функціональних і територіальних підсистем та їх ланок до виконання завдань ЦЗ визначається їх: можливістю щодо реалізації завдань з запобігання виникненню НС; реагування на загрозу або виникнення НС та ліквідації її наслідків; захисту населення і територій від НС; забезпечення життєдіяльності постраждалого населення у межах їх компетенції та за умов певної обстановки і ресурсного забезпечення. Важливу роль в цьому відіграє керівна спроможність інституційної складової, що є однією з головних складових в організації та управління ЄДСЦЗ. Керівна спроможність [2, с. 38] характеризується нами як здатність організаційних структур, органів управління ЦЗ (у тому числі ДСНС), установ і організацій виконувати основні завдання цивільного захисту в сфері організації та управління ЦЗ, зокрема завдань з організації та управління діяльністю функціональних та територіальних підсистем, реалізація яких забезпечує функціонування ЄДСЦЗ.

Питання спроможності або здатності щодо виконання завдань у сфері ЦЗ є предметом здійснення перевірок працівниками Департаменту запобігання ДСНС України згідно з Інструкцією [17]. Перелік питань стосовно стану готовності суб'єктів ЦЗ дає можливість нам окреслити ключові питання щодо виконання поставлених завдань ЦЗ кожної інституційної складової ЄДСЦЗ та визначити групи керівних функціональних спроможностей у сфері ЦЗ.

Спроможність базової інституційної складової визначається за рахунок результатів реалізації завдань сукупностей спроможностей (табл. 1) відповідно до їх функціонального призначення та носіїв спроможностей, якими є ЄДСЦЗ, її функціональні та територіальні підсистеми та їх

ланки, органи виконавчої влади їх підрозділи з питань ЦЗ, сили і засоби ЦЗ.

Таблиця 1 – Зміст керівних функціональних спроможностей Центральних (місцевих) органів виконавчої влади\*

№ з/п	Організаційна структура та управлінська діяльність органів управління ЄДСЦЗ
<b>Основні керівні функціональні спроможності</b>	
1.	Створення організаційних структур, органів управління та сил ЦЗ ЦіМОВВ
2.	Організація і забезпечення діяльності організаційних структур, органів управління та сил ЄДСЦЗ
3.	Організація із забезпечення планування заходів цивільного захисту, наявність чинних законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань ЦЗ
4.	Забезпечення готовності органів управління та підпорядкованих їм сил ЦЗ до дій, спрямованих на запобігання і реагування на НС;
5.	Порядок оцінювання діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо виконання вимог законів та інших нормативно-правових актів з питань ЦЗ.

Примітка: Спроможність рятувальна та спеціальна тут нами не розглядається.

\*складено авторами за результатами [2].

Оцінювання керівної спроможності здійснюється за результатами аналізу виконання основних завдань, визначених для базової інституційної складової. Вимоги (критерії здатності), що висуваються до спроможностей їх функціональних груп, поділяються за наступними ознаками:

наявністю (створенню) функціональної або територіальної підсистеми ЄДСЦЗ, її ланок, органу управління або підрозділу з питань ЦЗ;

рівнем готовності та організаційної здібності керівного складу та фахівців;

достатнього нормативно-правового забезпечення їх діяльності;

оптимальною кількістю підрозділів та їх дієздатністю;

рівень матеріально-технічного забезпечення;

оптимальності дислокації;

технічним станом забезпечення систем зв'язку та інформування.

рівнем фахової та професійної підготовки особового складу органів управління та сил ЦЗ;

достатнім досвідом тощо.

В цілому, оцінка ефективності функціонування ЄДСЦЗ та ДСНС за результатами перевірок свідчить про те, що органи виконавчої влади, їх органи управління і сили ЦЗ в контексті реалізації завдань Кодексу ЦЗ підтвердили свою спроможність в реалізації широкого кола завдань цивільного захисту.

Разом з цим, проведений аналіз виявив деякі факти, які обмежують виконання основних завдань за призначенням, а саме:

у зв'язку з перетвореннями, що відбулися в системі ЦОВВ [18,19,20], виникає необхідність внесення змін до Положення про ЄДСЦЗ [21];

управління процесами цивільного захисту потребують суттєвої оптимізації, зокрема, статус, роль і місце ДСНС, як координуючого органу, має бути суттєво підвищений, як в рамках ЄДСЦЗ, так і в системі ЦОВВ;

з 24 функціональних підсистем, передбачених Положенням про ЄДСЦЗ, протягом п'яти років створено лише 16 [22];

аналіз створення і функціонування галузевих спеціалізованих служб цивільного захисту свідчить, що вони створені ЦОВВ формально, а їх практичне використання під час загрози або виникнення надзвичайних ситуацій за останні десять років не мали місця. Більшість спеціалізованих служб ЦЗ, що, відповідно до Положення про ЄДСЦЗ мали бути створені центральними органами виконавчої влади, до цього часу не сформовані [22].

Це дозволяє зробити висновок, що на сьогодні, незважаючи на прийняття Кодексу та затвердження Положення про ЄДСЦЗ, не можна вважати зазначену інституційну складову ЄДСЦЗ остаточно сформованою та ефективно функціуючою у повному обсязі по всій території України.

Достатній досвід побудови і функціонування систем, здатних забезпечити надійний захист населення і територій від надзвичайних ситуацій, накопичений провідними країнами світу [15] та їх принципова особливість на відміну від української системи визначається наступними критеріями:

науковим та економічним обґрунтування питань, пов'язаних з цивільним захистом;

безумовним виконанням юридичних і правових норм законодавчих актів;

прозорими і зрозумілими механізмами реалізації завдань цивільного захисту;

підтвердженням прийнятих програм і заявлених цілей фінансовими та матеріальними ресурсами;

стабільністю структури системи органів управління та сил ЦЗ.

У зв'язку з цим нагальна потреба науково-практичного удосконалення інституціональних засад розвитку вітчизняної системи ЦЗ потребують проведення ґрунтовного аналізу щодо визначення та можливостей реалізації завдань ЦіМОВВ у сфері ЦЗ, визначення чинників, причин та передумов, що негативно впливають на стабільність функціонування ЄДСЦЗ.

Постановка завдань ЦіМОВВ у сфері ЦЗ є важливим етапом у здійсненні державної політики у сфері планування та подальшої реалізації заходів ЦЗ, здійснення його має відпрацьовуватися на засадах наукового та економічного підґрунтя. Саме такий підхід до постановки та формування завдань ЦЗ здатний забезпечити ефективну їх реалізацію та функціонування системи ЄДСЦЗ.

Механізм обґрунтування завдань ЦіМОВВ у сфері ЦЗ, запропонований нами в [2, с. 28] та представлений на рис.1, здійснюється на основі наукового та економічного обґрунтування та відповідно до покладених повноважень суб'єкта забезпечення ЦЗ, нормативно-правового, фінансового, матеріального-технічного забезпечення, спроможності до реалізації за даних умов та відповідно до обстановки, що може скластися.



Рисунок 1 – Механізм постановки завдань ЦіМОВВ у сфері ЦЗ [2, с. 28]

В першу чергу має бути здійснена постановка завдань з подальшим обґрунтуванням їх на основі нормативно-правового, фінансового, матеріального забезпечення, спроможності щодо їх реалізації.

Складовими наукового обґрунтування завдань виступають такі характеристики як: необхідність, тобто умови черговості та обов'язковості постановки завдання; ефективності заходів

ЦЗ, що плануються; достатності наявних сил і засобів ЦЗ їх готовності до застосування та інше.

Подальший хід обґрунтування полягає у коригуванні завдань з урахування змін обстановки, спроможності до реалізації завдань ЦЗ ЦіМОВВ та чіткого розподілу завдань, визначення повноважень суб'єктам забезпечення щодо реалізації заходів ЦЗ відповідно до сформованих завдань.

Складний, але більш результативний, підхід до процесу постановки раціональних завдань у сфері ЦЗ шляхом наукового обґрунтування пропонується нами на базі ризик-орієнтовного підходу або ризик-менеджменту [23] та застосування методу SWOT-аналізу [10].

Процес обґрунтування постановки раціональних завдань у сфері ЦЗ для їх майбутньої реалізації має бути аналітичним, а також у деяких випадках інтуїтивно-аналітичним. Постановка завдань передбачає застосування ітераційної процедури, що включає в загальному випадку наступні основні етапи.

1. Попереднє формулювання завдань, виявлення та ідентифікацію ознак кризи або проблемної ситуації щодо забезпеченні безпеки, які пов'язуються з питаннями розгляду причин виникнення даної проблеми або ситуації.

2. Виявлення цілей щодо отримання очікуваного результату (проектування майбутнього стану в цілому) та пошуку відповіді на питання, які методи і засоби є в розпорядженні для вирішення даної проблеми, і чому саме вони будуть працювати. При цьому потрібно виходити з переваг, що оцінюються позитивним впливом на усунення небезпек та зниження ризику.

3. Визначення якісних або кількісних показників, необхідних для оцінки витрат і параметрів ризику.

4. Формування бажаної мети та її критеріїв, тобто тих умов прояву ознак і значень параметрів, за яких вона вважається досягнутою.

5. Вибір функцій корисності або оптимізації впливів.

6. Збір інформації по кожному критерію та характеристикам обґрунтування.

7. Уточнення мети і альтернативних шляхів її досягнення з урахуванням умов реалізації із застосуванням відповідних моделей SWOT-аналізу.

8. Визначення пріоритетних завдань ризик-менеджменту на основі їх переваг (цінності) і з урахуванням ієрархії характеристик небезпеки.

9. Вибір та реалізація найбільш перспективних завдань ризик-менеджменту з урахуванням специфіки ситуації та наявної інформації, що розглядається.

10. Прогнозування результативності обраних завдань за допомогою функції корисності або оптимізації.

11. Доведення до виконавців і організація впровадження (установлення порядку підготовки, забезпечення та контролю реалізації) кожного завдання ризик-менеджменту.

12. Всебічна оцінка і системний аналіз результату виконання поставлених завдань та їх ефективність.

**Висновки та напрями подальших досліджень.** Постановка та формування завдань ЦіМОВВ у сфері ЦЗ є важливим етапом у здійсненні державної політики у сфері планування та подальшої реалізації заходів ЦЗ, має відпрацьовуватись на засадах наукового, економічного підґрунтя та принципів стратегічного планування.

Здатність органів виконавчої влади до виконання завдань у сфері ЦЗ має визначатися за їх спроможністю до реалізації поставлених завдань в межах їх повноважень і компетенцій, наявності достатнього нормативно-правового, фінансового, матеріально-технічного та кадрового забезпечення, та умов певної обстановки.

В результаті проведених досліджень в [2] визначено застосування можливих підходів та механізмів щодо наукового обґрунтування основних завдань ЦіМОВВ в сфері ЦЗ.

Напрямами подальших досліджень є обґрунтування

показників та складових спроможностей ЦОВВ щодо виконання завдань цивільного захисту в межах власних повноважень.

### Список використаних джерел

1. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 02.10.2012 № 5403-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> (дата звернення: 20.07.2020).
2. Наукове обґрунтування завдань органів виконавчої влади у сфері цивільного захисту при реалізації Кодексу цивільного захисту України в сучасних умовах: звіт про НДР (заключний). Інститут державного управління у сфері цивільного захисту; кер. О. Бондаренко. Київ, 2020. 162 с. ДР № 0118u003658.
3. Про затвердження переліку пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 року : постанова Кабінету Міністрів України від 07.09. 2011 № 942 (із змінами, внесеними згідно з Постановою КМ від 23.08.2016 № 556. (дата звернення: 20.07.2020).
4. Гаман П. Управління єдиною системою цивільного захисту на державному рівні. *Сучасний журнал. Надзвичайна ситуація* 08.03.2019. URL : [https://ns-plus.com.ua/2019/03/08/upravlinnya-yedynoyu-systemoyu-tsyvilnogo-zahystu-na-derzhavnomu-rivni-2\\_](https://ns-plus.com.ua/2019/03/08/upravlinnya-yedynoyu-systemoyu-tsyvilnogo-zahystu-na-derzhavnomu-rivni-2_) (дата звернення: 20.09.2019).
5. Клименко Н. Г. Єдина державна система цивільного захисту: складові, завдання та режими функціонування. *Державне управління. Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 3. С. 95–100.
6. Андреев С. О. Основні чинники, які деструктивно впливають на стратегічну стабільність єдиної державної системи цивільного захисту України. *Науково-інформаційний вісник Академії національної безпеки*. 2014. № 1. С. 81–93.
7. Барило О. Г. Проблемні питання нормативно-правового забезпечення функціонування системи управління цивільного захисту. *Аспекти публічного управління*. 2017. Т. 5. № 11. С. 83–93.
8. Волянський П. Б. Алгоритмизация принятия управленческих

- решений в умовах надзвичайних ситуацій різного характеру. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 1. С. 112–115.
9. Гудович О. Д., Тищенко В. О. Механізми планування діяльності єдиної державної системи цивільного захисту України. *Науковий Вісник академії муніципального управління. Збірник наукових праць. Серія «Управління»*. 2013. вип. 4. С. 97–105.
  10. Гудович О. Д., Тищенко В. О., Пруський А. В. Щодо можливості застосування SWOT-аналізу в процесі планування заходів у сфері цивільного захисту. *Збірник наукових праць ІДУЦЗ*. 2014. № 2. С. 19–25.
  11. Андрієнко М. В., Борисов А. В., Черкасов О. О. Реалізація державної політики у сфері цивільного захисту: реорганізація центрального органу виконавчої влади України. *Електронний журнал. Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 1. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1421> (дата звернення: 20.07.2020).
  12. Кулешов М. М. Організаційно-правові аспекти діяльності єдиної державної системи цивільного захисту України та механізми державного управління: посібник. Харків: НУЦЗУ, 2016. 47 с.
  13. Костенко В. О. Пріоритети удосконалення державного управління у сфері цивільного захисту територіальних громад в процесі децентралізації влади в Україні. *Актуальні проблеми державного управління* 2017. 2(52). 16 с.
  14. Кулеба О. М. Системно-правова характеристика управління цивільним захистом в Україні. *Науково-практичний журнал Київського національного університету ім. Т. Шевченка*. URL : <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-8-2014/item/306-systemno-pravova-kharakterystyka-upravlinnya-tsyvilnym-zakhystom-v-ukrayini-kulieba-o-m>. (дата звернення: 20.07.2020).
  15. Кулешов М. М., Росоха В. О. Сучасні виклики для державної політики у сфері цивільного захисту в Україні. *Вісник НУЦЗУ*, 2014. Вип.2. – С. 167–175.
  16. Про затвердження типових положень про функціональну та територіальну підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту: постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2015. № 101. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/101-2015-%D0%BF>. (дата звернення: 20.07.2020).

17. Про затвердження Інструкції з організації перевірок діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування щодо виконання вимог законів та інших нормативно-правових актів з питань техногенної та пожежної безпеки, цивільного захисту : наказ МВС України від 06.02.2017 № 92. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0276-17/sp:java> (дата звернення: 20.07.2020).
18. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 02.09.2019 № 829. URL : [www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-optimizaciyi-sistem-829](http://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-optimizaciyi-sistem-829) (дата звернення: 20.07.2020).
19. Про реорганізацію Міністерства промислової політики : постанова Кабінету Міністрів України від 23.03.2014 № 94. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/94-2014-%D0%BF>. (дата звернення: 20.07.2020).
20. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>. (дата звернення: 20.07.2020).
21. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014. № 11. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF>.
22. Звіт за оглядом цивільного захисту. ДСНС. 2019. 31 с.
23. Белов П. Г. Управление рисками, системный анализ и моделирование. М., 2017. 272 с.

## **References**

1. Kodeks tsyvilnoho zahystu Ukrainy vid 02.10.2012. № 5403-VI [Code of Civil Protection of Ukraine, 02.10.2012. № 5403-VI]. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.
2. Naukove obgruntuvannjia zavdan organiv vykonavchoi vlady u sferi tsyvilnoho zahystu pry realizatsii Kodeksu tsyvilnoho zahystu Ukrainy v suchasnyh umovah: Zvit pro naukovo-doslidnu robotu (zakluchny) Instytut derzhavnogo upravlinnja u sferi tsyvilnoho zahystu; ker. O.O. Bondarenko, vykonavtsy: O.D. Gudovych, V.N. Yeliseyev, V.I. Mazurenko, O.S/ Kovalov ta in. [Report on

research work on the topic "Scientific substantiation of the tasks of executive bodies in the field of civil protection in the implementation of the Code of Civil Protection of Ukraine in modern conditions" (Civil Protection\_2020). IPACP. 2020. 162 p.] Kyiv, 2020. 162 s. № 0118u003658.

3. Pro zatverdzhennja pereliku prioritetnyh tematychnyh naprijamkiv naukovykh doslidzhen i naukovo-tehnichnyh rozrobok na period do 2020 roku: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 07.09.2011 №942 "[Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 07.09.2011 № 942 "On approval of the list of priority thematic areas of research and scientific and technical developments for the period up to 2020" (as amended in accordance with the Resolution of the Cabinet of Ministers of 23.08.2016 № 556)]. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/942-2011-%25D0%25BF>.
4. Gaman P. G. Upravlinnja Yedynou derzhavnou systemou tsyvilnogo zahystu na derzhavnomu rivni. Suchasny zhurnal. Nadzvychajna sytuatsia. [Gaman P. Management of a unified system of civil protection at the state level. Modern magazine. Emergency situation on March 8, 2019. ] URL : <https://cutt.ly/RhekP4A>.
5. Klumenko N.G. Yedyna derzhavna systema tsyvilnogo zahystu: skladovi, zavdannja ta rezhym funktsionuvannja. Derzhavne upravlinnja. Investytzii: praktuka ta dosvid. [Klymenko N.G. Unified state system of civil protection: components, tasks and modes of functioning. Governance. Investments: practice and experience. № 3. 2015. S. 95–100.]
6. Andreev S.O. Osnovni chinnyky, jaki destruktivno vplyvaut na strategichnu stabilnist Yedynoi derzhavnoi systemy tsyvilnogo zahystu Ukrainy. Naukovo-informatsijnyi visnyk Akademii natsionalnoi bezpeky. [Andreev S.O. The main factors that destructively affect the strategic stability of the unified state system of civil defense of Ukraine. Scientific and information bulletin of the Academy of National Security. 2014. № 1. S. 81– 93.]
7. Barylo O.G. Problemni pytannja normatyvno-pravovogo zabezpechennja funktsionuvannja systemy upravlinnja tsyvilnogo zahystu. Aspekty publichnogo upravlinnja. [Barylo O.G. Problematic issues of regulatory and legal support for the functioning of the civil protection management system. Aspects of public administration. 2017. T. 5. № 11. S. 83–93.]
8. Volyansky P.B. Algoritmizatsia prynjatija upravlencheskih reshenij v uslovijah chrezvychajnyh situatsij razlichnogo haraktera. Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verhovnoi Rady Ukrainy. [Volyansky P.B. Algorithmization of management decisions in

emergencies of various kinds. Scientific notes of the Institute of Legislation of the Verkhovna Rada of Ukraine. 2015. № 1. S. 112–115.]

9. Gudovych O.D., Tischenko V.O. Mehanizmy planuvannja dijalnosti Yedynoi derzhavnoi systemy tsyvilnogo zahystu Ukrainy. Naukovy Visnyk akademii munitsypalnogo upravlinnja. Zbirnyk naukovykh prats. Seria «Upravlinnja» [Gudovych O.D., Tischenko V.O. Mechanisms for planning the activities of a single state system of civil defense of Ukraine. Scientific Bulletin of the Academy of Municipal Administration. Collection of scientific works. Management series. 2013. issue. 4. pp. 97– 105.]
10. Gudovych O.D., Tischenko V.O. Prusky A.V. schodo mozhlivosti zastosuvannja SWOT-analizu v protsesi planuvannja zahodiv u sferi tsyvilnogo zahysty. Zbirnyk naukovykh prats IDUCZ [Gudovych O.D., Tischenko V.O. Prusky A.V. On the possibility of applying SWOT-analysis in the process of planning measures in the civil protection. Collection of scientific works of IDUCZ. 2014. № 2. S. 19–25.]
11. Andrienko M.V. Borisov A.V., Cherkasov O.O. Realizatsija derzhavnoi polityky u sferi tsyvilnogo zahystu: reorganizatsija tsentralnogo organu vykonavchoi vlady Ukrainy/ Elektronnyj zhurnal. Derzhavne upravlinnja: udoskonalennja ta rozvytok. [Andrienko M.V. Borisov A.V., Cherkasov O.O. Realization of state policy in the field of civil protection: reorganization of the central body of executive power of Ukraine / Electronic journal. Public administration: improvement and development. 2019. № 1.] URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1421>.
12. Kuleshov M.M. Organizatsijno-pravovi aspekty dijalnosti Yedynoi derzhavnoi systemy tsyvilnogo zahystu Ukrainy ta mehanizmy derzhavnogo upravlinnja: posibnyk. [Kuleshov M.M. Organizational and legal aspects of the unified state system of civil defense of Ukraine and mechanisms of public administration: a guide. Kharkiv: NUTSZU. 2016. 47 p.]
13. Kostenko V.O. Priorityty udoskonalennja derzhavnogo upravlinnja u sferi tsyvilnogo zahystu terytorialnyh gromad v protsesi detsentralizatsii vlady v Ukraini. Aktualni problemu derzhavnogo upravlinnja. [Kostenko V.O. Priorities for improving public administration in the field of civil protection of territorial communities in the process of decentralization of power in Ukraine. Current issues of public administration 2017. 2 (52). 16 s.]
14. Kuleba O.M. Systemno-pravova harakterystyka upravlinnja tsyvilnym zahystom v Ukraini. Naukovo-praktuchny zhurnal Kyivskogo natsionalnogo universytetu im. T.Shevchenka. [Kuleba

- O.M. «System-legal characteristics of civil protection management in Ukraine». Scientific and practical journal of Kyiv National University. T. Shevchenko.] URL: <https://cutt.ly/QhekHjn>.
15. Kuleshov M.M., Rosokha V.O. Suchasni vyklyky dlja derzhavnoi polityky u sferi tsyvilnogo zahystu v Ukraini. Visnyk NUCZ. [Kuleshov M.M., Rosokha V.O. Modern challenges for state policy in the field of civil protection in Ukraine. Bulletin of NUTSZU. 2014. Issue.2. P. 167 - 175.]
  16. Pro zatverdzhennja typovyh polozhen pro funktsionalnu ta terytorialnu pidsystemy Yedynoi derzhavnoi systemy tsyvilnogo zahystu: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11.03.2015 № 101 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of March 11, 2015. № 101 «On approval of standard provisions on the functional and territorial subsystem of the unified state system of civil protection»]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/101-2015-%D0%BF>.
  17. Pro zatverdzhennja Instruksii z organizatsii perevirok dijalnosti ministerstv ta inshyh tsentralnyh organiv vukonavchoi vlady, mistsevyh derzhavnyh administratsij ta organiv mistseвого samovrjaduvannja schodo vykonannja vymog zakoniv ta inshyh normativno-pravovyh aktiv z pytan tehnogennoi ta pozhezhnoi bezpeky, tsyvilnogo zahystu: nakaz MVS Ukrainy vid 06.02.2017 №92 [Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine dated 06.02.2017 № 92 «On approval of the Instruction on the organization of inspections of ministries and other central executive bodies, local state administrations and local governments to comply with laws and other regulations on man-made and fire safety, civil protection»]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0276-17/sp:java->.
  18. Dejaki pytannja optymizatsii systemy tsentralnuh organiv vykonavchoi vlady: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 23.03.2014 № 829 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 02.09.2019 № 829 «Some issues of optimization of the system of central executive bodies»]. URL: [www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-optimizaciyi-sistem-829](http://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-optimizaciyi-sistem-829).
  19. Pro reorganizatsiu Ministerstva promyslovoi polityky: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 23.03.2014 № 94 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of March 23, 2014 № 94 «On reorganization of the Ministry of Industrial Policy»]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/94-2014-%D0%BF>.
  20. Pro optymizatsiu systemy tsentralnyh organiv vykonavchoi vlady: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 10.09.2014 № 442 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 10.09.2014 № 442 «On optimization of the system of central executive bodies»].

URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF>.

21. Pro zatverdzhennja Polozhennja pro Yedynu derzhavnu systemu tsyvilnogo zahystu: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 09.01.2014 № 11 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of January 9, 2014. № 11 «On approval of the Regulations on the unified state system of civil protection»]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF>.
22. Zvit za ogljadom tsyvilnogo zahustu. DSNS. [Civil Defense Review Report. SESU. 2019. 31p.]
23. Belov P. G. Upravlenie riskami, sistemnyj analiz i modelirovanie. M., 2017. 272 s.

## SCIENTIFIC SUBSTANTIATION OF THE MAIN TASKS OF THE EXECUTIVE BRANCH IN THE SPHERE OF CIVIL PROTECTION

**Gudovych Oleg**, Cand. Sc. (Eng.), docent, SRF, Associate Professor Department of Fire Prevention and Life Safety, tel. (044) 4630979, e-mail: [gudoleg@gmail.com](mailto:gudoleg@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0001-5490-2307>

**Kovalov Oleksandr**, Cand. Sc. (Mil.) docent, Senior Lecturer, Department of Organization of Civil Protection Measures, e-mail: [kovalyovas@ukr.net](mailto:kovalyovas@ukr.net), <https://orcid.org/0000-0001-7510-032X>

**Mazurenko Valerii**, Cand. Sc. (Mil.), docent, Professor, Department of Organization of Civil Protection Measures, e-mail: [mazurenkovalerii@gmail.com](mailto:mazurenkovalerii@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0002-7111-8829>

Institute of Public Administration and Scientific Research in Civil Protection, 21, Vyshhorodska St., Kyiv, Ukraine, 04074.

**Abstract.** The scientific article analyzes the content of the main tasks of civil protection and the effectiveness of their implementation by the Executive Branch. Based on the analysis of the content of the Civil Protection Code of Ukraine, the Regulations on functional and territorial subsystems of the Only One State System of Civil Protection (OSSCP), the ability of their Executive Branch and civil defense forces to perform their tasks, it is revealed that in the process of their formation and formulation there is insufficient justification not taking into account the state of institutional, resource and staffing, assessment of the possibility of implementing the main functions in sphere of civil protection. The reasons for this state of the system are the insufficient level of organization

of management in the sphere of civil protection (CP), in particular, due to the lack of regulatory and legal support of some functional subsystems; clear delineation of powers between different subjects of CP; sufficient experience and necessary knowledge of managers and specialists of all levels of management of the civil protection system. Based on the experience of building and operating systems, accumulated by the world's leading countries and the ability to provide reliable protection of the population and territories from emergencies, the main criteria for their effective functioning are identified. On the basis of scientific and economic substantiation the variant of the mechanism of statement of tasks of executive bodies in the sphere of CP is resulted. In the general case, the main stages of problem statement using the iterative procedure are defined. The article proposes a mechanism of scientific substantiation of executive bodies tasks in the sphere of CP by conducting a systematic analysis of the formation, formulation and implementation of executive bodies tasks in the sphere of CP, identifies a number of relevant factors, causes and prerequisites that negatively affect the effectiveness of institutional components of OSSCP. The article emphasizes that the ability to implement the tasks of the executive bodies in the sphere of CP within their powers and competencies depends on the availability of sufficient regulatory, financial, logistical and personnel support, as well as on the conditions of a particular situation in case of emergency and emergency situations.

**Key words:** administration, civil protection, mechanism of justification of tasks in the sphere of civil protection, institutional components of OSSCP.

УДК 351.7.3.862.4+618.4

**Гур'єв Сергій,**

д-р мед. наук, проф.,

ORCID iD [0000-0003-0191-945X](https://orcid.org/0000-0003-0191-945X)

E-mail: [disastermed@ukrpost.ua](mailto:disastermed@ukrpost.ua)

**Іскра Наталія,**

д-р мед.наук, доц.

**Терент'єва Анна,**

д-р держ. упр., проф.,

ORCID iD [0000-0003-3881-5865](https://orcid.org/0000-0003-3881-5865)

E-mail: [teren\\_a@ukr.net](mailto:teren_a@ukr.net)

## **ІНФОРМАЦІЙНА ВЗАЄМОДІЯ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ МЕДИКО-БІОЛОГІЧНОГО ХАРАКТЕРУ**

*[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-68-92](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-68-92)*

**Анотація.** Базовим ресурсом для здійснення управлінської діяльності, зокрема опрацювання управлінських рішень, є адекватна інформація про надзвичайну ситуацію як власне подію та її характеристики. Саме на цій інформації ґрунтуються наступні заходи щодо здійснення управлінських функцій: оцінка обстановки в зоні надзвичайної ситуації, прийняття управлінського рішення, планування дій, організація взаємодії і кризових комунікацій, постановка завдань до виконання та здійснення контролю прийнятих управлінських рішень. Проблема отримання адекватної та своєчасної інформації про наслідки надзвичайної ситуації безпосередньо із-зони для прийняття управлінських рішень частіше за все виникає з причини відсутності налагоджених процедур отримання та обміну інформацією між всіма службами екстреного реагування, що залучаються до надання допомоги постраждалим. Вирішення цієї проблеми можливе лише за наявності консолідованих підходів до класифікації надзвичайної ситуації, методик визначення поворотних і безповоротних санітарних втрат і розрахунку сил і засобів, що залучаються до ліквідації наслідків надзвичайної ситуації. Метою взаємодії ДСНС і МОЗ з попередження та ліквідації

медико-санітарних наслідків надзвичайної ситуації є забезпечення ефективного використання медичного персоналу, спеціалізованого санітарного транспорту, медичних виробів, лікарських засобів, закладів охорони здоров'я для рятування життя та збереження здоров'я людей під час ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайної ситуації.

**Ключові слова:** інформаційна взаємодія, управління, наслідки, надзвичайна ситуація, повідомлення.

**Постановка проблеми.** Сучасний розвиток України за умов системної трансформації характеризується як перманентно складний, а часом навіть із провалами екстремальності. Глобальний розвиток людської цивілізації, крім позитивних надбань, породив чисельні загрози життєво важливим інтересам людини і громадянина, суспільства і держави. Значне місце серед цих загроз займають небезпеки техногенно-природної сфери. Багато з них у тій, чи іншій мірі притаманні й Україні. У зв'язку з цим, велика роль у забезпеченні техногенної та природної безпеки відводиться саме Єдиній державній системі цивільного захисту населення і територій.

Цілісний захист здійснюється з метою реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення безпеки та захисту населення територій, матеріальних і культурних цінностей та доквілля від негативних наслідків надзвичайних ситуацій (НС) у мирний час та особливий період, ліквідації наслідків НС, зокрема наслідків НС на територіях іноземних держав відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Ризики виникнення НС природного і техногенного характеру є фактором, що визначає якість життя у регіонах будь-якої країни. На жаль, для України ці ризики є достатньо високими, що зумовлює нагальну потребу докладного опрацювання організаційно-управлінських підходів до вирішення цієї комплексної проблеми. Все вищевикладене зумовлює визнання того, що традиційні підходи до управління ліквідацією комплексних наслідків НС, як доводить досвід їх

застосування, часто призводять до незадовільних результатів. Також серйозною проблемою організації ефективного управління за умов НС є реальне ускладнення або відсутність координації дій офіційних урядових, відомчих і неурядових органів управління, а також налагодження міжвідомчої інформаційної взаємодії.

Вивчення наявних наукових досліджень проблематики інформаційної взаємодії в умовах НС медико-біологічного характеру підтверджує наявність розрізнених досліджень, зосереджених на вивченні окремих аспектів реагування на НС, зокрема надання домедичної допомоги та функціонування мобільних медичних формувань служби медицини катастроф. Наразі відсутнє комплексне дослідження, в якому було пов'язано необхідність отримання адекватної своєчасної управлінської інформації безпосередньо із зони НС та специфіки функціонування інформаційно-аналітичних систем у сфері цивільного захисту. Вище викладене зумовило актуальність даної публікації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У попередніх наукових дослідженнях узагальнено та систематизовано теоретичні та методологічні положення, що надають прийняттю рішень характеру науково обґрунтованого процесу, досліджено базові моделі науково обґрунтованого управління в соціальних системах [1], розглянуто питання забезпечення прийняття органами державного управління обґрунтованого рішення щодо застосування сил і засобів цивільного захисту за рахунок удосконалення інформаційного забезпечення [2, 3], запропоновано науково-методичний апарат вибору найбільш раціонального рішення на застосування сил і засобів цивільного захисту [4], досліджено критерії оцінювання ефективності функціонування органів державного управління у НС [5], досліджено проблемні питання щодо організації робо-ти органів управління у НС [6], досліджено послідовність та зміст роботи керівника органу

управління у НС, запропоновано модель процесу управління під час реагування на НС [7].

Категорію «Інформаційно-аналітичне забезпечення органів публічної влади» всебічно досліджено в роботі [8] та визначено вимоги до управлінської інформації.

Більш докладно функціональну структуру інформаційно-аналітичної системи органу публічної влади запропоновано у роботі [9], де особливо виокремлюється підсистеми збору і подання інформації та аналізу і прогнозування.

Але наукового завдання щодо інформаційної взаємодії в умовах НС медико-біологічного характеру комплексно не вирішувалося.

**Мета статті.** Увагу зосереджено на всебічному вивченні проблеми інформаційної взаємодії в умовах НС медико-біологічного характеру, визначенні її специфіки та шляхів удосконалення для покращення реагування на НС.

**Виклад основного матеріалу.** Проблеми ефективного та адекватного захисту населення, яке постраждало внаслідок НС є одним з актуальних завдань цивільного захисту, що зумовлено двома причинними факторами: по-перше, зростанням частоти та важкості НС, по-друге, виникненням нових типів НС, зокрема соціально-політичного характеру, що потребує особливого характеру організації процесу ліквідації наслідків НС.

Для ефективного функціонування системи запобігання та реагування на НС природного та техногенного характеру потрібна своєчасна, безперервна, повна та достовірна інформація, без якої важко оцінити обстановку, можливості сил та засобів служб, призначених для запобігання та ліквідації НС, координувати їх зусилля.

Базовим ресурсом для здійснення управлінської діяльності, зокрема опрацювання управлінських рішень, є адекватна інформація про НС як власне подію та її характеристики. Саме на цій інформації ґрунтуються наступні заходи щодо здійснення управлінських функцій: оцінка

обстановки в зоні НС, прийняття управлінського рішення, планування дій, організація взаємодії і кризових комунікацій, постановка завдань до виконання та здійснення контролю прийнятих управлінських рішень.

Проблема актуальності та адекватності інформації, що характеризує обстановку в зоні НС, багато в чому залежить від часового і людського фактору, що може значно ускладнити прийняття правильного управлінського рішення у мовах НС [10].

Слід зауважити, що інформація у сфері захисту населення й територій від НС техногенного та природного характеру, діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади, виконавчих органів рад у цій сфері є гласною і відкритою, якщо інше не передбачено законом.

З метою інформаційно-аналітичного забезпечення процесів підготовки, прийняття та контролю виконання рішень з питань НС створена в масштабах держави Урядова інформаційно-аналітична система з питань НС (УІАС НС), основним призначенням якої є забезпечення Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади достовірною інформацією щодо екологічної безпеки, факторів ризику виникнення НС, а при виникненні НС - про її наслідки, хід робіт з ліквідації наслідків НС [11].

Класифікатор надзвичайних ситуацій ДК 019:2010 [12] визначає НС як порушення нормальних умов життя та діяльності людей на окремій території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом чи іншою небезпечною подією, зокрема епідемією, епізоотією, епіфітотією, пожежею, що призвело (може призвести) до виникнення великої кількості постраждалих, загрози життю та здоров'ю людей, їх загибелі, значних матеріальних утрат, а також до неможливості проживання населення на території чи об'єкті, ведення там господарської діяльності.

Згідно Класифікатору НС ДК 019:2010 до НС медико-біологічного характеру відносяться (табл. 1).

Таблиця 1 – НС медико-біологічного характеру

0700	Медико-біологічні НС
20710	НС, пов'язані з інфекційним захворюванням людей
20711	НС, пов'язана з екзотичним та особливо небезпечним інфекційним захворюванням людей (окремі випадки)
20712	НС, пов'язана з небезпечною інфекційною хворобою (групові випадки)
20713	НС, пов'язана з епідемічним спалахом небезпечних інфекційних хвороб
20714	НС, пов'язана з епідемією
20715	Пандемія
20716	НС, пов'язана з інфекційним захворюванням людей невизначеної етіології
20720	НС, пов'язані з отруєнням людей
20721	НС, пов'язана з отруєнням людей у результаті споживання неякісних продуктів харчування
20722	НС, пов'язана з отруєнням людей у результаті споживання неякісної питної води
20723	НС, пов'язана з отруєнням людей токсичними або іншими речовинами (окремі випадки)
20724	НС, пов'язана з отруєнням людей токсичними або іншими речовинами (групові випадки)
20725	НС, пов'язана з отруєнням людей токсичними або іншими небезпечними речовинами (масові випадки)

Також визначено, що НС природного характеру – порушення нормальних умов життя та діяльності людей на окремій території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті, пов'язане з небезпечним геофізичним, геологічним, метеорологічним або гідрологічним явищем, деградацією ґрунтів чи надр, пожежею у природних екологічних системах, зміною стану повітряного басейну, інфекційною захворюваністю та отруєнням людей, інфекційним захворюванням свійських тварин, масовою загибеллю диких тварин, ураженням сільськогосподарських рослин хворобами

та шкідниками тощо.

Відповідно до Кодексу цивільного захисту [13] НС – обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності.

Відповідно до Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій» [14] проведено класифікацію НС медико-біологічного характеру (табл. 2).

Наразі інфекційні хвороби не лише проблема життя та здоров'я людини, але й важлива соціально-економічна проблема, що має наслідки для благополуччя як окремої людини так й держави в цілому. Інфекційна захворюваність викликає занепокоєння не лише своєю поширеністю, а також через загрозу, що вона становить здоров'ю громадян, економіці країни, іміджу держави.

Протягом останніх років щороку з причини інфекційних захворювань за медичною допомогою в Україні звертається 8-9 млн. осіб.

Проблема отримання адекватної та своєчасної інформації про наслідки НС безпосередньо із-зони для прийняття управлінських рішень частіше за все виникає з причини відсутності налагоджених процедур отримання та обміну інформацією між всіма службами екстреного реагування, що залучаються до гадання допомоги постраждалим. Вирішення цієї проблеми можливе лише за наявності консолідованих підходів до класифікації НС, методик визначення поворотних і

безповоротних санітарних втрат і розрахунку сил і засобів, що залучаються до ліквідації наслідків НС.

Таблиця 2 – Класифікація НС медико-біологічного характеру

№ з/п	Опис ознаки (короткий опис ситуації, випадку, події, аварії, явища)	Одиниця виміру показника ознаки	Порогове значення показника ознаки	Примітка
1	Захворювання людей на особливо небезпечні інфекційні хвороби: чума, холера, віспа (натуральна), жовта гарячка, гарячка Ласса, хвороба, спричинена вірусом Ебола, хвороба, спричинена вірусом Марбург, Кримська геморагічна гарячка, спричинена вірусом Конго, гарячка Денге, геморагічна гарячка Мачупо (болівійська), геморагічна гарячка Хунін (аргентинська), гарячка Західного Нілу, тяжкий гострий респіраторний синдром (ТГРС) - SARS, поліомієліт, спричинений диким поліовірусом, високопатогенний пташиний грип, грип, спричинений новим субтипом, малярія, менінгококова хвороба	Особа	Від 1	Перелік нозологічних форм інфекційних хвороб, що мають міжнародне значення [17]
2	Захворювання людей на особливо небезпечні інфекційні хвороби: сибірка, сказ, туляремія, бруцельоз, гарячка Ку, лістеріоз, трихіноз, кліщовий енцефаліт, лейшманіоз	Особа	Від 1	Перелік нозологічних форм інфекційних хвороб, що мають міжнародне значення [17]
3	Захворювання людей на особливо небезпечні інфекційні хвороби: лептоспіроз, орнітоз	Особа	Від 5 протягом 3 днів	
5	Захворювання людей на небезпечні інфекційні хвороби: шигельоз (дизентерія) та інші гострі кишкові інфекційні захворювання встановленої та невстановленої етіології, сальмонельоз, вірусний гепатит А	Особа	Від 5 - в організмов. колективах (від 10 - серед населення) протягом 3 днів	

**Науковий вісник: Державне управління № 4(6)2020**

6	Перевищення порогового рівня захворюваності людей на грип, гострі респіраторні вірусні захворювання удвічі і більше разів протягом періоду понад 2 тижні у двох та більше адміністративних районах області (Автономна Республіка Крим, міста Київ та Севастополь), містах або в цілому по країні	Факт	1	
7	Інфекційні захворювання людей невиявленої етіології (гарячковий стан більше 5 днів та/або пронос більше 5 раз на добу протягом 3 днів)	Особа	Від 10	
8	Отруєння людей хімічними або токсичними речовинами військового походження	Факт	1	
9	Випадок отруєння від 10 людей НХР, що використовуються на виробництві, або іншими небезпечними речовинами	Особа	- " -	Від 10 - окреме, від 26 - групове, від 101 – масове
10	Одночасне отруєння людей з одного колективу внаслідок споживання продуктів харчування або води: ботулізм токсиканти одного виду дикорослі гриби та рослини або комбінація токсикантів двох і більше видів	Особа	Від 1 Від 10 Від 5	
11	Випадок отруєння від 5 людей невстановленою речовиною (отрутою)	Факт	1	Від 5 - окреме, від 11 - групове, від 51 – масове

Дане питання потребує певного унормування, що було проведено з урахуванням попереднього досвіду взаємодії оперативних підрозділів служби цивільного захисту та мобільних медичних формувань служби медицини катастроф.

Порядок подання інформації про виникнення НС встановлений «Регламентом подання інформації у функціональній підсистемі Міністерства охорони здоров'я України в межах Урядової інформаційно-аналітичної системи з питань надзвичайних ситуацій», затвердженим наказом МОЗ України від 03.08.2000 за № 189.

Регламентом встановлено порядок інформаційної взаємодії МОЗ України, управлінь охорони здоров'я обласних держадміністрацій (далі – територіальні органи управління охорони здоров'я – ТОУОЗ) та установ і закладів охорони здоров'я при виникненні або загрозі виникнення НС техногенного і природного характеру, ліквідації медико-санітарних наслідків НС.

Також визначено організацію структури функціональної підсистеми МОЗ України в межах УІАС НС.

Основними завданнями інформаційної взаємодії центрального вузла інформаційно-аналітичного оброблення інформації УІАС НС у Кабінеті Міністрів України (центральный вузол УІАС НС), та резервного вузла інформаційно-аналітичного оброблення інформації УІАС НС у МНС України (зараз – ДСНС України) (резервний вузол УІАС НС) через вузол інформаційно-аналітичного оброблення інформації УІАС НС у МОЗ України (вузол МОЗ України) є: збирання, накопичення та аналітичне оброблення інформації про наслідки НС з вузлів інформаційно-аналітичного оброблення інформації УІАС УОЗ (вузли ТОУОЗ) та закладів охорони здоров'я; забезпечення постійного зв'язку та обміну інформацією між центрами УІАС НС, резервним вузлом УІАС НС, вузлом МОЗ України, вузлами ТОУОЗ, закладами охорони здоров'я.

**Науковий вісник: Державне управління № 4(6)2020**

МОЗ України затверджені терміни надання інформації про виникнення (загрозу виникнення) НС та її медико-санітарні наслідки залежно від її рівня (табл. 3) відповідно до наказу МОЗ України від 30.07.2009 № 560 «Про додаткові заходи щодо підвищення рівня інформаційного забезпечення ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій природного техногенного характеру» [15]. Також визначені терміни надання інформації та стандартизовано форми повідомлень.

«Екстрене повідомлення про надання медичної допомоги при надзвичайній ситуації (НС)» (форма № 155/0) є медичним обліковим документом, що призначається для попередньої інформації всіх суб'єктів функціональної підсистеми охорони УІАС НС, кількість, стан постраждалих та кількість загиблих при НС, про медичні формування (заклади), які приймають участь в ліквідації наслідків НС.

*Таблиця 3 – Терміни надання інформації*

Рівень НС	Черговому ЦРЛ або ЦМЛ	Вузол ТООУОЗ	Вузол МОЗ України	Центральний і резервний вузол УІАС НС
загальнодержавний	15 хв.	25 хв.	45 хв.	55 хв.
регіональний	15 хв.	25 хв.	45 хв.	55 хв.
місцевий	15 хв.	30 хв.	45 хв.	55 хв.
об'єктовий	15 хв.	30 хв.	45 хв.	55 хв.

Визначення НС, її виду та рівня здійснюється згідно з Положенням про класифікацію НС, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 15.07.1998 № 1099 та Класифікатором надзвичайних ситуацій ДК 019:2010.

Термінове повідомлення про надання медичної допомоги при НС заповнюється в лікувальному закладі, який бере участь у наданні медичної допомоги постраждалим при НС (у ФАП-і, поліклініці, амбулаторії, медико-санітарній частині, лікарні тощо, до яких звернулись постраждалі, станції Е(Ш)МД, що

направила бригади до місця НС тощо), реєструється і передається негайно будь-яким доступним видом зв'язку в центральній районній лікарні (ЦРЛ) або міській центральній лікарні (ЦМЛ).

У ЦРЛ (ЦМЛ) черговий, відповідальний за функціонування підсистеми охорони здоров'я УІАС НС на цьому рівні, реєструє отриманий документ, підшиває його в справу і на підставі інформації документу та додаткової інформації про НС (якщо він її має) заповнює в свою чергу бланк «Екстреного повідомлення про надання медичної допомоги при надзвичайній ситуації», відправляє його до вузла територіального органу управління охороною здоров'я (ТО УОЗ) та інформує про НС керівництво ЦРЛ (ЦМЛ). Аналогічно він діє отримавши інформацію про НС від інших джерел (від свідків НС, постраждалих, що звернулись в ЦРЛ за допомогою тощо).

Оперативний черговий ТОУОЗ, отримавши повідомлення з ЦРЛ (іншого медичного закладу), реєструє отриманий документ, підшиває його в справу і на підставі інформації документу та додаткової інформації про НС (якщо він її має) заповнює в свою чергу бланк «Екстреного повідомлення про надання медичної допомоги при надзвичайній ситуації», відправляє його до вузла МОЗ України та інформує про НС керівництво ТО УОЗ. Аналогічно він діє отримавши інформацію про НС від інших джерел (від свідків НС, постраждалих, що звернулись в ЦРЛ за допомогою тощо).

Бази даних оперативно-координаційної диспетчерської служби включають:

нормативно-правову і довідкову інформацію щодо потенційно-небезпечних об'єктів та процесів (класифікатори, реєстри, паспорти тощо);

прогноз величини і структури санітарних втрат при виникненні НС на відповідній адміністративній території;

інформацію про поточний стан потенційно небезпечних об'єктів;

картографічну інформацію;

оперативну і поточну інформацію про медико-санітарні наслідки при виникненні НС, їх динаміку та їх ліквідації;

оброблену та узагальнену аналітичну інформацію щодо НС та хід ліквідації її медико-санітарних наслідків;

інформацію щодо відповідних методик прогнозування медико-санітарних наслідків НС тощо;

інформацію про сили і засоби ТЦ ЕМД та МК.

Здійснюється обмін інформацією між вузлами МОЗ України, департаментами охорони здоров'я та цивільного захисту обласних державних адміністрацій, управлінням охорони здоров'я міських державних адміністрацій та іншими закладами охорони здоров'я. Залежно від масштабів і особливостей НС, що прогнозуються або виникли, обмін інформацією може відбуватися у режимі повсякденної діяльності, режимі підвищеної готовності, режимі діяльності за умов НС.

Оперативно-координаційна диспетчерська служба ТЦ ЕМД та МК працює у режимі повсякденної цілодобової діяльності при відсутності НС загальнодержавного і регіонального рівнів і загрози їх виникнення. У режимі повсякденної діяльності оперативно-координаційна диспетчерська служба обласної клінічної лікарні кожної доби на 05.30 год. подає до вузла МОЗ України узагальнену інформацію про НС, що сталися за минулу добу на території області.

Оперативно-координаційна диспетчерська служба працює в режимі підвищеної готовності в разі істотного погіршення стану довкілля та ймовірної загрози виникнення НС загальнодержавного або регіонального рівнів техногенного та природного характеру.

Оперативно-координаційна диспетчерська служба здійснює наступні функції:

забезпечує цілодобову оперативно-чергову діяльність територіального вузла УІАС НС в підсистемі УІАС НС МОЗ України;

здійснює прийом, реєстрацію, накопичення, обробку та аналіз інформації, яка надходить до територіального вузла УІАС НС для підготовки управлінських рішень на регіональному рівні;

доводить отриману інформацію про медико-санітарні наслідки НС до керівництва департаментів охорони здоров'я та цивільного захисту обласних державних адміністрацій і подальші дії відповідно до «Плану медико-санітарного забезпечення населення при НС»;

забезпечує оперативну координацію дій медичних формувань територіальної служби медицини катастроф, інформаційну взаємодію між МОЗ України, обласною державною адміністрацією, департаментами охорони здоров'я та цивільного захисту, установами і закладами охорони здоров'я області;

забезпечує постійний зв'язок та обмін інформацією з вузлом УІАС НС МОЗ України, забезпечення можливості оперативного доступу та збереження інформаційного фонду;

надання оперативної та аналітичної інформації про наслідки надзвичайних ситуацій до вузла МОЗ України за встановленими формами («Термінове повідомлення про надання медичної допомоги при НС» – форма 155/о), («Термінове повідомлення про надання медичної допомоги при НС уточнене або заключне» – форма № 155-1/о);

надання інформації до вузла МОЗ України та до обласної державної адміністрації не пізніше четвертої доби після завершення ліквідації медико-санітарних наслідків НС за затвердженою формою звіту про надання медичної допомоги при НС («Звіт про надання медичної допомоги при НС» – форма № 65-здоров та додаток дані про госпіталізованих п. 15.3);

надання інформації відповідно до Переліку НС до вузла УІАС НС МОЗ України, передбаченого Регламентом, які відбулися на адміністративній території протягом місяця – до вузла МОЗ України за затвердженою формою Звіту («Звіт про надання медичної допомоги при НС що сталися на території» – форма № 66-здоров);

ресстрація повідомлень про НС в Журналі обліку інформації про надання медичної допомоги при надзвичайних ситуаціях, які надійшли з кожного лікувального закладу, який бере участь у наданні медичної допомоги постраждалим при НС – форма № 156/о;

надання до вузла МОЗ України у режимі підвищеної готовності кожної доби о 05.30.год., 11.30.год. та 17.30.год. інформації про:

формування оперативних груп для вивчення обставин в районі можливого виникнення надзвичайних ситуацій та проведення підготовчих робіт по ліквідації медико-санітарних наслідків НС; запровадження цілодобового чергування членів координаційних комісій служби медицини катастроф та штабу департаментів цивільного захисту та охорони здоров'я;

приведення у стан підвищеної готовності наявних сил та засобів ДСМК відповідно до «Плану медико-санітарного забезпечення населення при НС», залучення (у разі потреби) додаткових сил, уточнення планів їх дії та переміщення в район можливого виникнення НС;

розробку і реалізацію комплексу заходів щодо захисту населення від медико-санітарних наслідків НС та надання медичної допомоги в разі її виникнення;

підготовку рекомендації для населення та його інформування щодо дій, які мають бути проведені для ліквідації медико-санітарних наслідків НС.

У разі виникнення або реальної загрози виникнення НС загальнодержавного та регіонального рівнів, компетентними органами державної влади запроваджується режим діяльності на певній адміністративній території чи на території всієї

держави. При цьому режимі Оперативно-координаційна диспетчерська кожної доби о 05.30.год., 11.30.год., 15.30.год., 17.30.год. та 19.30.год. надає до вузла МОЗ України інформацію про:

виникнення медико-санітарних наслідків НС та меж території, на яких вони виникли;

заходи, що проводять органи управління охорони здоров'я по ліквідації медико-санітарних наслідків НС;

організацію і проведення робіт, пов'язаних з ліквідацією медико-санітарних наслідків НС із залученням відповідних сил і засобів, переміщення оперативних груп у район виникнення НС;

заходи щодо забезпечення стабільної роботи закладів охорони здоров'я для медичного забезпечення постраждалого населення;

підготовку і доведення до населення інформації щодо вжитих заходів з медичного забезпечення і ліквідації медико-санітарних наслідків НС;

аналітичну інформацію про проведення робіт на окремих етапах і за весь період ліквідації медико-санітарних наслідків НС.

Організація взаємодії між ДСНС України і МОЗ України в разі виникнення надзвичайних ситуацій здійснюється відповідно до Інструкції [16].

Метою взаємодії ДСНС і МОЗ з попередження та ліквідації медико-санітарних наслідків НС є забезпечення ефективного використання медичного персоналу, спеціалізованого санітарного транспорту, медичних виробів, лікарських засобів, закладів охорони здоров'я для рятування життя та збереження здоров'я людей під час ліквідації медико-санітарних наслідків НС.

Визначено, що взаємодія ДСНС і МОЗ здійснюється на основі таких принципів:

єдині підходи до реалізації державної політики у сфері попередження та ліквідації НС, охорони здоров'я населення і профілактики захворювань;

пріоритет збереження життя і здоров'я населення при виникненні та під час ліквідації НС;

єдині підходи і критерії під час прогнозування та оцінювання медико-санітарної обстановки за різних НС, визначення можливостей рятувальних і медичних підрозділів, формувань та закладів.

ДСНС і МОЗ здійснюють взаємний обмін інформацією та оповіщення через відповідні відомчі оперативні служби з метою своєчасного доведення інформації про загрозу або виникнення НС.

Оповіщення та взаємний обмін інформацією організовуються на державному рівні між оперативно-черговою службою державного центру управління в надзвичайних ситуаціях ДСНС (телефони: (044) 247-30-50, 59-01 (АТС-10), факс (044) 247-32-11, електронна пошта: [oper@mns.gov.ua](mailto:oper@mns.gov.ua)) та вузлом інформаційно-аналітичної обробки інформації МОЗ України в Урядовій інформаційно-аналітичній системі з питань надзвичайних ситуацій (оперативно-диспетчерський відділ ДЗ «УНПЦ ЕМД та МК МОЗ України» (телефони-факси: (044) 518-57-08, 518-47-11, електронна пошта: [disastermed2@ukr.net](mailto:disastermed2@ukr.net))).

Оповіщення та взаємний обмін інформацією на регіональному рівні організовуються між оперативно-координаційними центрами територіальних органів ДСНС та структурними підрозділами з питань охорони здоров'я місцевих державних адміністрацій. Про зміни контактних номерів телефонів та адрес електронної пошти ДСНС та МОЗ негайно інформують один одного.

У форматі щоденного обміну інформацією:

1. Черговий оперативно-диспетчерського відділу ДЗ «УНПЦ ЕМД та МК МОЗ України» щодня до 08:00 інформує оперативно-чергову службу державного центру управління в

НС ДСНС про оперативну обстановку в межах компетенції МОЗ щодо НС.

2. За запитом оперативно-чергової служби державного центру управління в НС ДСНС черговий оперативно-диспетчерського відділу ДЗ «УНПЦ ЕМД та МК МОЗ України» надає необхідні роз'яснення щодо переданої інформації.

У форматі оперативного інформування:

1. У разі отримання інформації про загрозу виникнення або виникнення НС та оперативної інформації про інфекційні хвороби, отруєння людей та інші медико-санітарні наслідки НС в межах компетенції МОЗ черговий оперативно-диспетчерського відділу ДЗ «УНПЦ ЕМД та МК МОЗ України» протягом 10 хв. інформує телефоном оперативно-чергову службу державного центру управління в НС ДСНС.

У випадку ускладнення ситуації на місці виникнення НС черговий оперативно-диспетчерського відділу ДЗ «УНПЦ ЕМД та МК МОЗ України» негайно інформує оперативно-чергову службу державного центру управління в надзвичайних ситуаціях ДСНС для забезпечення оперативного реагування.

2. Усне інформування підтверджується протягом 1 год. на адресу електронної пошти оперативно-чергової служби державного центру управління в НС ДСНС або факсимільним зв'язком шляхом надсилання повідомлення про загрозу або виникнення НС та ліквідацію її наслідків і оперативної інформації про медико-санітарні наслідки НС.

3. У разі отримання оперативно-черговою службою державного центру управління в НС ДСНС первинної інформації про загрозу виникнення або виникнення НС у межах компетенції МОЗ начальник чергової зміни державного центру управління в надзвичайних ситуаціях ДСНС протягом 10 хв. інформує про це телефоном чергового оперативно-диспетчерського відділу ДЗ «УНПЦ ЕМД та МК МОЗ України».

У випадку ускладнення ситуації на місці виникнення НС оперативно-чергова служба державного центру управління в НС ДСНС негайно інформує чергового оперативно-диспетчерського відділу ДЗ «УНПЦ ЕМД та МК МОЗ України» для забезпечення оперативного реагування.

4. За запитом оперативно-диспетчерського відділу ДЗ «УНПЦ ЕМД та МК МОЗ України» інформація про оперативну обстановку в районі виникнення НС черговою службою державного центру управління в НС ДСНС невідкладно подається факсимільним зв'язком або електронною поштою до оперативно-диспетчерського відділу ДЗ «УНПЦ ЕМД та МК МОЗ України».

У форматі періодичного оперативного інформування:

1. Інформування оперативно-диспетчерським відділом ДЗ «УНПЦ ЕМД та МК МОЗ України» оперативно-чергової служби державного центру управління в НС ДСНС про хід ліквідації наслідків НС здійснюється двічі на добу шляхом направлення інформації: до 20:00 станом на 18:00; до 08:00 станом на 00:00.

2. У разі утворення керівником робіт з ліквідації наслідків НС (далі – Керівник робіт) штабу з ліквідації наслідків НС (далі – Штаб з НС) залежно від рівня НС періодичність та форми оперативного інформування про ліквідацію наслідків НС можуть змінюватися відповідно до рішень Керівника робіт або начальника Штабу з НС.

3. У разі прийняття рішення щодо розгортання в державному центрі управління в надзвичайних ситуаціях ДСНС або у районі виникнення НС Штабу з НС за запитом начальника чергової зміни ДСНС черговий оперативно-диспетчерський відділ ДЗ «УНПЦ ЕМД та МК МОЗ України» здійснює оповіщення керівництва МОЗ, яке входить до складу Штабу з НС.

4. ДЗ «УНПЦ ЕМД та МК МОЗ України» щотижня узагальнює інформацію центрів екстреної медичної допомоги та медицини катастроф адміністративно-територіальних

одиниць про надзвичайні ситуації на території України та їхні медико-санітарні наслідки і надсилає її до ДСНС та МОЗ за формою, наведеною в додатку до Інструкції.

### **Висновки та напрями подальших досліджень.**

Життєво важливими є процеси прийняття управлінського рішення у НС, наприклад при виникненні пожеж, катастрофах, стихійних лихах, коли йдеться не тільки про оптимальне використання матеріальних та фінансових ресурсів, а в першу чергу про життя людей.

Зменшення часу на розроблення, прийняття та реалізацію управлінських рішень, зростання невизначеності та ризику, необхідність залучення з резервів додаткових ресурсів, наявність різних режимів функціонування системи державного управління в умовах НС свідчать про те, що державне управління у цій сфері має певні особливості. Їх урахування в діяльності органів державного управління в умовах НС дасть можливість зменшити вірогідність прийняття неадекватних управлінських рішень, сприятиме економії ресурсів та часу на ліквідацію наслідків НС, зменшенню людських втрат і збитків.

Слід зазначити, що проведення оцінювання якості запропонованих управлінських рішень необхідно проводити спираючись на інформаційно-аналітичне забезпечення, що передбачає збір та обробку оперативних даних із зони НС, та попередні розробки варіантів управлінських рішень з використанням математичного моделювання.

Звісно, що досягнення найкращих результатів у процесі опрацювання управлінських рішень з ліквідації наслідків НС можливо лише за умови поєднання методів, які визначаються рівнем проблеми та характером задач, що потребують вирішення.

Підсумовуючи слід зазначити, що опрацювання управлінських рішень в процесі ліквідації наслідків НС, зокрема медико-санітарних, як найбільш важких і важливих, потребує удосконалення не тільки завдяки використанню сучасних інформаційних технологій і потужного

математичного апарату, а особливо аналізу вітчизняного досвіду ліквідації НС та створення оперативних планів реагування на виникнення НС на всіх рівнях системи державного управління, що є складовими інформаційного супроводу.

Питання узгодженості обміну необхідною інформацією для прийняття управлінських рішень в умовах реагування на НС і визначення регламенту взаємного обміну цією інформацією стануть метою подальших наукових розвідок.

### Список використаних джерел

1. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні: навч. посіб. [у 2 ч.]. Ч. 1. Теоретико-методологічні засади. К. : ВПЦ АМУ, 2010. С. 107–113.
2. Барило О. Г. Зарубіжний досвід створення інформаційно-аналітичної системи цивільного захисту. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2017. Вип. 2. С. 387–395.
3. Барило О. Г. Інформація як складова системи державного управління у надзвичайних ситуаціях. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 2. С. 76–78.
4. Барило О. Г., Потеряйко С. П., Тищенко В. О. Підхід до вибору альтернативного рішення органами державного управління у надзвичайних ситуаціях. *Економіка та держава*. 2011. № 2. С. 124–126.
5. Барило О. Г. Проблемні питання нормативно-правового забезпечення функціонування системи управління цивільного захисту. *Аспекти публічного управління*. 2017. Т. 5. № 11. С. 83–93.
6. Барило О. Г. Квашук В. П., Потеряйко С. П., Шойко В. А. Послідовність роботи органів державного управління у надзвичайних ситуаціях. Всеукр. наук.-практ. конф. рятувальників, 26–27 вер. 2012 р.: тези доп. К., 2012. С. 110–114.
7. Барило О. Г. Потеряйко С. П., Тищенко В. О. Удосконалення процесу управління у надзвичайних ситуаціях. Науковий вісник АМУ: збірник наукових праць. 2013. Вип. 2. С. 119–124.
8. Ганцюк Т. Д. Інформаційне аналітичне забезпечення діяльності органів публічної влади в Україні: джерелознавчий аналіз дискусійного поля. *Державне управління: удосконалення та*

розвиток. електр. факс. вид. 2018. № 8.  
URL:[http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/8\\_2018/102.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/8_2018/102.pdf) (дата звернення 09.07.2020).

9. Котковський В. Інформаційно-аналітичне забезпечення прийняття управлінських рішень у діяльності органів державної влади. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 4. С. 132 – 138.
10. Терент'єва А. В. Управління надзвичайними ситуаціями : монографія. К. : Доктор Медіа, 2009. 332 с.
11. Організація та управління процесом надання медичної допомоги постраждалим внаслідок землетрусів / Гур'єв С. О. та ін. Переяслав-Хмельницький: "СКД", 2008. 188 с.
12. Класифікатор надзвичайних ситуацій ДК 019:2010 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va457609-10> (дата звернення 18.07.2020).
13. Кодекс цивільного захисту України : закон України від 02.10.2012р. № 5403-VI // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> (дата звернення 19.07.2020).
14. Про затвердження Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій : наказ МВС України від 06.08.2018 № 658 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0969-18> (дата звернення 20.07.2020).
15. Про додаткові заходи щодо підвищення рівня інформаційного забезпечення ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій природного техногенного характеру : наказ МОЗ України від 30.07.2009 № 560 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/ru/v0560282-09> (дата звернення 20.07.2020).
16. Про затвердження Інструкції щодо організації взаємодії між Державною службою України з надзвичайних ситуацій і Міністерством охорони здоров'я України в разі виникнення надзвичайних ситуацій : наказ МВС України та МОЗ України від 03.04.2018 № 275/600. // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0479-18> (дата звернення 20.07.2020).
17. Про затвердження Правил санітарної охорони території України : постанова Кабінету Міністрів України від 22.08.2011 № 893 // «Законодавство України» / ВР України. URL :

## References

1. Bakumenko V. D. (2000), *Formuvannia derzhavno-upravlins'kykh rishen': problemy teorii, metodolohii*[Formation of managerial decisions: problems of theory and methodology. Practice], UAPA Publishing, Kyiv, Ukraine.
2. Barylo O. H. (2017). “Foreign experience in creating an information-analytical system of civil defense”. *Visnyk Nacional'nogo universytetu cyvil'nogo zaxystu Ukrainy. Seriya : Derzhavne upravlinnya*. vol. 2. P. 387–395.
3. Barylo O. H. (2011), “Information as a component of the system of public administration in emergencies”, *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*. № 2. P. 76–78.
4. Barylo O. H., Poteriaiko S. P., Tyshchenko V. O. (2011). “Approach to the choice of alternative solutions by public administration bodies in emergencies”. *Ekonomika ta derzhava*. № 2. P. 124–126.
5. Barylo O. H. (2017). “Problematic issues of regulatory and legal support for the functioning of the civil protection management system”. *Aspekty publichnogo upravlinnya*. vol. 5. № 11. P. 83–93.
6. Barylo O. H., Kvashuk V. P., Poteriaiko S. P., Shoiko V. A. (2012). “Sequence of work of public administration bodies in emergencies”. K., 2012. P. 110–114.
7. Barylo O. H., Poteriaiko S. P., Tyshchenko V. O. (2013). “Improving the management process in emergencies”. Удосконалення процесу управління у надзвичайних ситуаціях. *Naukovyj visnyk Akademiyi municypal'nogo upravlinnya*. vol. 2. P. 119–124.
8. Hantsiuk T. D. (2018). “Information and analytical support of public authorities in Ukraine : source analysis of the discourse field”. *Derzhavne upravlinnya : udoskonalennya ta rozvytok*. № 8. URL : [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/8\\_2018/102.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/8_2018/102.pdf) (Accessed 09 July. 2020).
9. Kotkovskiy V. (2015). “Information and analytical support of management decisions in the activities of public authorities”. *Teoriya ta praktyka derzhavnogo upravlinnya*. vol. 4. P. 1132–138.

10. Terentieva A. V. (2009). Upravlinnya nadzvy`chajny`my` sy`tuaciyamy` [Emergency management]. Dotor Media. Kyiv, Ukraine.
11. Huriev S. O. and at. (2008). Organizaciya ta upravlinnya procesom nadannya medy`chnoyi dopomogy` postrazhdaly`m vnaslidok zemletrusiv [Organization and management of the process of providing medical care to earthquake victims]. Pereyaslav-Khmelnysky, Ukraine.
12. Classifier of emergency situations DK 019: 2010. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va457609-10> (Accessed 18 July 2020).
13. The Verkhovna Rada of Ukraine (2012), The Law of Ukraine “Code of Civil Protection”. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> (Accessed 19 July 2020).
14. Ministry of Internal Affairs of Ukraine (2018). Order of Ministry “About the statement of Classification signs of emergencies”. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0969-18> (Accessed 20 July 2020).
15. Ministry of Public Health of Ukraine (2009). Order of Ministry “About additional measures for increase of level of information maintenance of liquidation of medical and sanitary consequences of emergencies of natural technogenic character”. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/ru/v0560282-09> (Accessed 20 July 2020).
16. Ministry of Internal Affairs of Ukraine and Ministry of Public Health of Ukraine (2018). Order of Ministry “On approval of the Instruction on the organization of interaction between the State Service of Ukraine for Emergencies and the Ministry of Health of Ukraine in case of emergencies”. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0479-18> (Accessed 20 July 2020).
17. Pro zatverdzhennia Pravyl sanitarnoi okhorony terytorii Ukrainy : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 22.08.2011 № 893 // «Zakonodavstvo Ukrainy» / VR Ukrainy. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/893-2011-%D0%BF#Text> (data zvernennia 20.07.2020).

## INFORMATION INTERACTION IN THE CONDITIONS OF EMERGENCY SITUATIONS OF MEDICAL AND BIOLOGICAL NATURE

**Huriev Serhii**, Dr. Sc. (Med.), Prof., Deputy Director of Science, State Institution "Ukrainian Scientific and Practical Center for Emergency Medical Care and Medicine Disasters of The Ministry of Health of Ukraine, 02660, Kyiv, Bratislavska str., 3, tel.: (044)-518-57-08, e-mail: [disastermedukrpost.ua](mailto:disastermedukrpost.ua)  
<https://orcid.org/0000-0003-0191-945X>,

**Iskra Nataliia**, Dr. Sc. (Med.), Assoc. Prof., Professor of the Department of Disaster Medicine and Military Medical Training, Shpyk National Medical Academy of Postgraduate Education, 02660, Kyiv, Bratislavska str., 3, tel. (044)-518-57-08

**Terentieva Anna**, Dr. Sc. (Pbl Adm.), Prof., Head of the Department of Public Administration in the sphere of civil protection, Institute of Public Administration and Research in Civil Protection, 01011, Kyiv, Rybalska Str., 18, tel. (044)468-9184, e-mail: [teren\\_a@ukr.net](mailto:teren_a@ukr.net), <https://orcid.org/0000-0003-3881-5865>

The basic resource for the implementation of management activities, in particular the development of management decisions, is adequate information about the emergency as an event and its characteristics. This information is based on the following measures for the implementation of management functions: assessment of the situation in the emergency zone, decision-making management, action planning, organization of interaction and crisis communications, setting tasks for the implementation and control of management decisions.

The problem of obtaining adequate and timely information about the consequences of an emergency directly from the area for management decisions often arises due to the lack of established procedures for obtaining and exchanging information between all emergency services involved in assisting victims. The solution to this problem is possible only in the presence of consolidated approaches to the classification of the emergency, methods for determining the rotary and irreversible sanitary losses and the calculation of forces and means involved in the elimination of the consequences of the emergency.

The purpose of cooperation between the State Emergency Service of Ukraine and the Ministry of Public Health to prevent and eliminate the health consequences of an emergency is to ensure the effective use of medical personnel, specialized ambulances, medical devices, medicines, health care facilities to save lives and health during medical and sanitary consequences of emergency.

**Key words:** information interaction, management, consequences, emergency, message.

УДК 355.586+004.89

**Євсюков Олександр,**  
д-р держ. упр., доц.  
ORCID iD [0000-0001-8586-9896](https://orcid.org/0000-0001-8586-9896) ,  
E-mail: [kafedra\\_dsunmp@ukr.net](mailto:kafedra_dsunmp@ukr.net)

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

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-МЕТОДИЧНІ ЗАСАДИ ВІДБОРУ ЗМІСТУ НОВІТНІХ ТЕХНОЛОГІЙ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ УПРАВЛІНСЬКИХ КАДРІВ СФЕРИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ**

*[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-93-121](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-93-121)*

**Анотація.** Реформування системи цивільного захисту держави, яке було проведене останніми роками, життя в умовах ринкових відносин, новітніх інформаційних технологій, закордонний досвід розвинутих держав потребує переосмислення існуючої практики підготовки кадрів для реалізації заходів безпеки населення і територій України з урахуванням європейських стандартів управління ризиками. До основних складових змісту підвищення кваліфікації управлінських кадрів в інститутах підвищення кваліфікації та ЗВО мають відносити змістові модулі: законодавчої, культуротворчої та українознавчої спрямованості; світоглядної (сучасної методологічної), психологічної й фасилітативної підготовки; з філософії, політики, парламентаризму, державного управління, права, інноватики, інформатики тощо. Визначення змісту підвищення кваліфікації керівних кадрів відбувається під впливом політичних і соціально-економічних змін, які відбуваються в суспільстві; виявляє тенденцію орієнтації не лише на вимоги держави, а й на особистісні і професійні запити слухачів; спрямовується на оновлення всієї системи безперервного професійного розвитку управлінських кадрів, а саме: на врахування тенденцій розвитку суспільства, на опанування нового змісту та освітніх технологій, на впровадження інновацій, на розвиток уміння зіставляти

локальні проблеми своєї професійної діяльності із загальнодержавними пріоритетами, на вмотивованість власного професійного зростання. Механізмом реалізації безпекової теорії є публічне управління у сфері цивільного захисту, що має мультидисциплінарний характер, поєднуючи методологію та інструментарій суспільно-гуманітарних, природничих і технічних наук, опрацьовуючи новий безпековий світогляд, культуру сталого розвитку. Ефективність професійної діяльності фахівців у сфері цивільного захисту, пов'язана з понаднормованими психоемоційними і фізичними навантаженнями, має бути забезпечена застосуванням високотехнологічних та інноваційних методів навчання з урахуванням специфіки діяльності органів управління і підрозділів служби цивільного захисту. Зважаючи на це, функціональна компетенція, тобто знання і вміння виконувати певні типи діяльності та типові для даної функції завдання діяльності, для публічних управлінців у сфері цивільного захисту стає головним видом компетенції.

**Ключові слова:** управлінські кадри, цивільний захист, кваліфікація, компетенція, підготовка.

**Постановка проблеми.** Процеси оновлення системи державного управління, зокрема, модернізації державної служби України, що відбуваються на сучасному етапі державотворення, ставлять нові вимоги до професійних і особистісних якостей державних службовців, рівня їх професіоналізму та компетентності. Тому питання удосконалення діючої нині системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців в Україні, перетворення її на випереджуючу безперервну професійну освіту фахівців даної галузі набуває особливого значення. На цей час персонал державної служби недостатньо підготовлений до інноваційної діяльності, здійснення суспільних реформ. Існуючі підходи до професійного навчання державних службовців не повною мірою відповідають сучасним вимогам, європейським стандартам і пріоритетам нової державної кадрової політики.

Реформування системи цивільного захисту держави, яке було проведене останніми роками, життя в умовах ринкових

відносин, новітніх інформаційних технологій, закордонний досвід розвинутих держав потребує переосмислення існуючої практики підготовки кадрів для реалізації заходів безпеки населення і територій України з урахуванням європейських стандартів управління ризиками.

У сфері цивільного захисту організація навчання здійснюється з метою забезпечення потреб центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ та організацій, на яких поширюється дія законів у сфері захисту населення і територій від НС (надзвичайних ситуацій) техногенного та природного характеру (далі – у сфері цивільного захисту), у працівниках, здатних компетентно і відповідально виконувати функції управління техногенною і природною безпекою населення, територій та об'єктів господарської діяльності, впроваджувати технології, спрямовані на зменшення ризиків виникнення і мінімізацію наслідків НС та їх ліквідацію.

Життя в умовах ринкових відносин, новітніх інформаційних технологій потребує переосмислення існуючої практики підготовки кадрів для реалізації заходів безпеки населення і територій України.

Аналіз змісту роботи державних службовців показав, що надзвичайно широке коло різнопланових повноважень і практичних завдань вирішується за допомогою технологічних функцій. Головні серед них – контрольно-аналітичні, організаційно-управлінські та інформаційно-комунікаційні. Кожен з них має свої цільові орієнтири, принципи і певні набори соціальних технологій, накопичених практичним досвідом, які забезпечують успішну реалізацію завдань у різних типових соціальних ситуаціях.

Професіоналізація є важливою умовою розвитку державної служби в Україні, про що свідчать такі суттєві ознаки, як: наявність стійкої суспільної потреби в державному управлінні, формування специфічного комплексу трудових

функцій і професійних стандартів; інституціоналізація трудових відносин, розвиток інститутів індивідуальної професіоналізації, передусім професійного навчання тощо.

Формування професіоналізму виступає як процес проходження психофізіологічних особистісних змін, які відбуваються під час тривалого виконання людиною службових обов'язків, що забезпечують якісно новий, більш ефективний рівень вирішення складних професійних завдань в особливих умовах.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У науці і практичній діяльності закріпилася особистісно-діяльнісна парадигма професіоналізму, яка базується на системних уявленнях про становлення особистості в професійній діяльності.

Однією з надважливих особливостей професійної діяльності державних службовців є її спрямованість на підготовку, прийняття та реалізацію управлінських рішень [1], що є особливо актуальним в умовах виникнення НС.

Вивчаючи світовий досвід підготовки та перепідготовки державних службовців [2-6] є можливим виокремити наступні параметри: статус державного службовця унормований законодавством; обов'язковою умовою для вступу на державну службу є наявність базової освіти та профільної підготовки; регулярне проходження різних програм підвищення кваліфікації та періодичне проходження стажування. Ґрунтуючись на власному досвіді [7, 8] та джерелах наукової інформації [9-11] можна стверджувати, що підвищення ефективності праці державних службовців нерозривно пов'язано з розвитком міждисциплінарного підходу до формування програм навчання, орієнтованого на розвиток у майбутніх державних службовців системного мислення, комунікабельності, вміння працювати в команді, самостійності та ініціативності.

Новели Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних

адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 06.02.2019 № 106, визначають організаційні засади функціонування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад з урахуванням вимог академічної доброчесності. Тобто, наразі започатковано створення сучасної системи професійного навчання з урахуванням принципів навчання протягом життя.

Акцентується увага на тому, що система професійного навчання створюється для задоволення потреб державних органів та органів місцевого самоврядування, на які поширюється дія Законів України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», у високопрофесійних фахівцях і забезпечення умов для підвищення рівня професійної компетентності учасників професійного навчання.

Підвищення кваліфікації здійснюється за програмами, які за змістом навчання поділяються на загальні і спеціальні.

Загальні програми підвищення кваліфікації – програми підвищення кваліфікації, метою яких є підвищення рівня професійної компетентності учасників професійного навчання на основі раніше набутого професійного та життєвого досвіду та відповідно до загальних потреб державних органів, органів місцевого самоврядування.

Зміст загальних програм підвищення кваліфікації охоплює загальні питання державного управління та місцевого самоврядування, питання запобігання корупції, зміни у законодавстві з питань державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, європейської та євроатлантичної інтеграції, питання забезпечення рівних прав та можливостей жінок та чоловіків, підвищення рівня володіння іноземною

мовою, яка є офіційною мовою Ради Європи, державною мовою, а також інші питання, визначені відповідними державними, регіональними, місцевими програмами, стратегіями.

Спеціальні програми підвищення кваліфікації – програми підвищення кваліфікації, метою яких є підвищення рівня професійної компетентності учасників професійного навчання на основі раніше набутого професійного та життєвого досвіду та відповідно до їх індивідуальних потреб і спеціальних потреб державних органів, органів місцевого самоврядування.

Зміст спеціальних програм підвищення кваліфікації охоплює питання функціонування та основних напрямів діяльності окремого державного органу, органу місцевого самоврядування.

Очікувані результати навчання за загальними та спеціальними програмами підвищення кваліфікації мають охоплювати професійні знання та професійні компетентності, необхідні учасникам професійного навчання для належного виконання ними встановлених завдань і обов'язків.

Програми підвищення кваліфікації можуть передбачати очну (денну, вечірню), дистанційну та змішану (очну та дистанційну з використанням спеціальних інтернет-платформ, веб-сайтів тощо) форми навчання.

**Мета статті** – визначити організаційно-методичні засади відбору змісту та організації сучасної системи підвищення кваліфікації управлінських кадрів сфери цивільного захисту.

**Виклад основного матеріалу.** Основою відбору змісту підвищення кваліфікації є професіографічний аналіз посадових обов'язків державних службовців. Компетентність, професіоналізм державних службовців на всіх етапах розвитку державної служби зумовлює успішність реалізації її цілей та завдань.

Поглиблення політичних, економічних, соціальних взаємозв'язків на тлі широкого інформаційного поля формує суспільний запит на управлінців нової генерації. Сучасний

державний службовець для громадян – не безособова штатна одиниця певної установи, не чиновник: споживачі послуг чекають від нього компетентного рішення своїх проблем та запитів.

Відгукуючись на суспільну потребу триває формування безпекової теорії світового співтовариства, що спирається на еколого-природозахисні, економіко-технологічні, соціально-політичні та воєнні аспекти. Механізмом реалізації безпекової теорії є публічне управління у сфері цивільного захисту, що має мультидисциплінарний характер, поєднуючи методологію та інструментарій суспільно-гуманітарних, природничих і технічних наук, опрацьовуючи новий безпековий світогляд, культуру сталого розвитку.

Ефективність професійної діяльності фахівців у сфері цивільного захисту, пов'язана з понаднормованими психоемоційними і фізичними навантаженнями, має бути забезпечена застосуванням високотехнологічних та інноваційних методів навчання з урахуванням специфіки діяльності органів управління і підрозділів служби цивільного захисту.

Зважаючи на це, функціональна компетентність, тобто знання і вміння виконувати певні типи діяльності та типові для даної функції завдання діяльності, для публічних управлінців у сфері цивільного захисту стає головним видом компетенції.

Чисельність моделей діяльності державних органів управління збільшується, урізноманітнюються способи досягнення мети, але кожний з них висуває вимогу персональної відповідальності державних службовців за результати прийнятих ними рішень.

Фактично їх обов'язком стає створення умов для формування соціально-економічного балансу між потребами економіки та соціальними потребами суспільства. Звідси постає потреба трансформації управлінської ролі суб'єктів державного управління, іншого змістового наповнення їх діяльності, нового погляду на професійність, яка з сукупності

"загальнотеоретичних, спеціальних управлінських і психологічних знань, умінь і навичок" [17] перетворюється на систему професійних компетенцій у складі професійної компетентності працівника, здатного до ефективної діяльності в змінюваних умовах. Відтак набуває актуальності компетентнісний підхід до формування професійності державних службовців.

Компетентнісний підхід у світовому освітньому просторі ХХІ століття уособлює інноваційний процес в освіті, відповідає прийнятій у більшості розвинених країн єдиній (порівняльній) концепції освітнього стандарту і прямо пов'язаний з переходом на систему компетенцій.

Компетентнісний підхід – головний дескриптор прийнятої в 2006 р. «Європейської кваліфікаційної рамки» («European qualifications framework lifelong learning») – в якості цільової підсистеми, поряд із знаннями та навичками, виділяє підсистему компетенцій (competence). Цільовою функцією реалізації даного підходу є формування потрібного профілю компетенцій учня [18].

Ґрунтуючись на власних дослідженнях [19] та наукових здобутках інших вчених [10] розроблено модель компетентностей керівника органу державної влади (табл. 1).

Всередині компетентнісного підходу виділяються два базових поняття: компетенція і компетентність, при цьому перший з них «включає сукупність взаємопов'язаних якостей особистості, що задаються по відношенню до певного кола предметів і процесів», а друге співвідноситься з «володінням, володінням людиною відповідною компетенцією, що включає його особистісне ставлення до неї і предмету діяльності».

Окрім знань, умінь і навичок додаються нові компоненти: особистісні, соціальні, комунікативні, інформаційні, освітні компетенції.

Список нових компонент в результаті розширюється, розмірність вектору стану освіченості слухача при цьому також збільшується.

Таблиця 1 – Формалізована модель компетентності керівника органу державної служби

Найменування групи компетенцій	Зміст компетенцій
<i>1. Загальноуправлінські компетентності</i>	
БАЗОВІ УПРАВЛІНСЬКІ	
когнітивні	Знання організаційного механізму функціонування органу державної влади, Конституції України, законодавства про державну службу, нормативно-правового забезпечення функціонування відповідного органу державної влади.
функціональні	Вміння оцінювати переваги та недоліки організаційно-правових форм управління, здійснювати управління організаційною структурою. Аналітичні вміння.
КОМПЕТЕНТНОСТІ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ	
когнітивні	Знання методів управління людськими ресурсами в організаціях. Знання організаційної структури і організаційних змін. Знання методів планування і організації роботи з персоналом.
функціональні	Уміння здійснювати ефективні комунікації, презентації, ділову переписку. Навички володіння різноманітними методами управління конфліктами, здійснення організаційних змін. Вміння формувати команду та ефективно працювати в ній.

**Науковий вісник: Державне управління № 4(6)2020**

Найменування групи компетенцій	Зміст компетенцій
<b>САМОМЕНЕДЖМЕНТ</b>	
когнітивні	Знання методів управління часом, самоаналізу та самоменеджменту.
функціональні	Навички веденні переговорів, знання ділового етикету, вміння проводити презентації. Уміння організовувати власний час. Уміння проводити самоаналіз.
особистісні	Уміння розпізнавати у собі лідерські якості. Знання загального рівня культури, ерудиція. Ініціативність.
<b><i>2. Компетентності, пов'язані з розвитком і функціонуванням організації</i></b>	
функціональні	Знання теорії державного управління. Знання методів управління у сфері діяльності центрального органу державної влади. Уміння управляти ризиками.
особистісні	Забезпечує проведення державної політики у відповідній сфері, розробляє та впроваджує механізми її реалізації. Координує прогнозування розвитку відповідної галузі національної економіки та сфери діяльності. Забезпечує здійснення заходів координації державного управління у відповідній сфері.

Завдання освітньої програми в такому випадку полягає не тільки в забезпеченні освоєння слухачем нових компетенцій, а й розширення області освіченості слухача при одночасному

вирішенні можливих конфліктів навичок і знань.

Реалізація компетентнісного підходу у підвищенні кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування передбачає постійне вдосконалення освітніх технологій, розвиток активних форм і методів навчання, що включає аналіз конкретних ситуацій, комунікативні та управлінські тренінги, ділові ігри тощо.

З цією метою необхідно передбачити проведення інтерактивних занять, що направлені на формування і розвиток навичок роботи в команді, проектних навичок, прийомів і методів мотиваційного впливу на інших людей, розвиток когнітивних, функціональних, особистісних і етичних компетенцій, розвиток яких забезпечуватиметься:

- а) при аналізі конкретних ситуацій і в ході пошуку рішень поставлених завдань;
- б) проведенні ділових і рольових ігор;
- в) комунікативних і управлінських тренінгах;
- г) проведенні практикумів;
- д) презентаціях розроблених слухачами проєктів.

Застосування компетентнісного підходу сприятиме досягненню однієї з ключових цілей управління людськими ресурсами – узгодження інтересів організації та індивіда шляхом фокусування уваги на аспектах розвитку та «винагороди за знання». Система винагороди за компетенції орієнтує співробітників на набуття нових навичок, професій, знань, що забезпечує постійне підвищення якості людських ресурсів організації.

*Методологічним підґрунтям відбору змісту та технології підвищення кваліфікації управлінських кадрів є принципи їх відбору, до яких в теорії віднесені – актуальність, стандартизація, структурованість, варіативність, диференціація.*

Крім того, важливими принципами відбору змісту підвищення кваліфікації управлінських кадрів віднесено такі:

пріоритет самостійного навчання (в сенсі самостійної організації слухачами процесу свого навчання);

пріоритет спільної діяльності (спільна діяльність слухача з викладачем, а також іншими слухачами з планування, реалізації, оцінювання і корекції процесу навчання);

опора на досвід слухача (використання побутового, соціального та професійного досвіду слухача як джерела навчання);

індивідуалізація навчання (спільна розробка слухачем і викладачем індивідуальної програми навчання, яка зорієнтована на конкретні освітні потреби і цілі навчання, а також враховує досвід, рівень підготовки, психофізіологічні, когнітивні особливості слухача);

системність навчання (відповідність цілей, змісту, форм, методів, засобів навчання і оцінювання його результатів);

контактність навчання (з одного боку, спрямовується на конкретні, життєво важливі для слухача цілі, орієнтовані на виконання соціальних ролей або вдосконалення особистості, а з іншого – будується з врахуванням професійної, соціальної і побутової діяльності слухача і його просторових, часових і побутових факторів, умов);

актуалізація результатів навчання (невідкладне застосування на практиці отриманих слухачами знань, умінь, навичок, якостей);

ефективність навчання (надання слухачам певної свободи вибору цілей, змісту, методів, джерел, термінів, часу, місця і оцінювання результатів навчання, а також самих викладачів);

розвиток освітніх потреб (оцінювання результатів навчання здійснюється шляхом виявлення реального рівня засвоєння навчального матеріалу; при цьому процес навчання будується з метою формування у слухачів нових освітніх потреб, конкретизація яких здійснюється після досягнення певної мети навчання);

інноваційність (застосування інтерактивних форм, методів і засобів навчання);

усвідомленість навчання (усвідомлення й осмислення слухачами всіх параметрів процесу навчання і своїх дій з його організацією);

інтеграція – ключовий принцип сучасних політичних, економічних, соціокультурних процесів у провідних Європейських країнах, що визначає характер реалізації всіх елементів навчального процесу: цілей, змісту, організації тощо.

Актуальність змісту підвищення кваліфікації має віддзеркалювати новітні тенденції розвитку системи освіти, її інноваційну спрямованість, перехід на нову структуру та зміст, створювати передумови для опанування педагогами нових педагогічних технологій [12].

Враховуючи можливість запровадження різних моделей підвищення кваліфікації управлінських кадрів, участь в організації цього процесу різних суб'єктів надання освітніх послуг – навчальних закладів, методичних установ та громадських організацій, фізичних осіб-провайдерів освітніх послуг, потребує запровадження стандартних (або типових) професійних програм підвищення їх кваліфікації.

Структурованість змісту навчальних планів підвищення кваліфікації управлінських кадрів передбачає наявність чіткого його розподілу на окремі галузі знань, розділи, теми, що є важливим для визначення змістових модулів.

Варіативність змісту навчальних планів підвищення кваліфікації полягає у тому, що крім обов'язкової складової змісту підвищення кваліфікації, зазначеної в інваріантній частині навчальних планів, має бути передбачений той обсяг змісту, який можуть замовляти органи державної влади, окремі навчальні заклади, а також вибирати викладачі та слухачі з урахуванням регіональних або особистісних потреб суб'єктів професійного розвитку.

Диференціація змісту навчальних планів підвищення кваліфікації характеризується врахуванням освітніх потреб та наявного рівня професіоналізму різних категорій

управлінських кадрів, зокрема, стаж, досвід, атестаційну категорію, напрями діяльності тощо.

За результатами аналізу принципів [13, 14], покладених в основу змісту підвищення кваліфікації управлінських кадрів, ми їх класифікували на ті, що сприяють:

інноваційному розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів на сучасному етапі (табл. 2);

розвитку кредитно-модульної форми організації навчання на курсах підвищення кваліфікації управлінських кадрів (табл. 3).

Таблиця 2 – Принципи, що сприяють інноваційному розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів

Принцип	Відображення	
	зміст навчання	структура навчання
глобалізм	Ознайомлення із сучасними проблемами інтеграції	Запровадження додаткових навчальних заходів
гуманізм	Розвиток гуманістичних якостей особистості	Спеціальні навчальні модулі
інноваційність	Ознайомлення з освітніми інноваціями	Застосування інноваційних форм і методів організації та самого навчання
інформаційність	Оволодіння сучасними інформаційно-комунікаційними технологіями	Застосування інформаційно-комунікаційних технологій для індивідуальної форми навчання
науковість	Ознайомлення із сучасними здобутками науки і техніки	Співвідношення теоретичних і практичних знань

(розроблено на підставі [15])

Таблиця 3 – Основні принципи організації підвищення кваліфікації керівних кадрів

Принцип	Відображення у змісті навчання	Відображення у структурі навчання
Самостійності	Активний та інтерактивний методи	Заочно-дистанційне навчання
Індивідуалізації та диференціації	Індивідуальний навчальний план-графік	Кредитно-модульна система навчання
Елективності	Вільний вибір тем впускних кваліфікаційних робіт	Тестовий контроль
Мотивації у навчанні	Виступи на семінарських заняттях і визначення ролі при участі в кейсах	Комплексний залік
Варіативності змісту і форм навчання	Самостійний свідомий вибір тем навчання при кредитно-модульній системі	Врахування інтересів слухача при плануванні і проведенні тренінгів і факультативів
Поваги до суб'єктів навчання	Діагностування особистих здібностей та якостей	Діагностування особистих здібностей та якостей
Проблемності у навчанні	Створення проблемних ситуацій на занятті з використанням кейс-методу	Введення тренінгових занять і командних вправ

(розроблено на підставі [0])

За даними табл. 2 у змісті підвищення кваліфікації керівних кадрів принцип глобалізму забезпечується ознайомленням слухачів з проблемами функціонування глобалізованого світу; принцип гуманізму – розвитком гуманістичних якостей особистості; принцип інноваційності – ознайомленням з управлінськими інноваціями; принцип інформаційності – оволодінням інформаційно-комунікаційними технологіями; принцип науковості – ознайомленням із сучасними досягненнями науки і освіти.

У структурі підвищення кваліфікації: принцип глобалізму сприяє запровадженню додаткових семінарів і спецкурсів; принцип гуманізму – вибору змісту навчання у варіативній складовій; принцип інноваційності – застосуванню інноваційних форм організації навчання (кредитно-модульна, очно-дистанційна, пролонгована тощо); принцип інформаційності – застосуванню інформаційно-комунікаційних технологій для індивідуальної форми навчання; принцип науковості – співвідношенню теоретичних і практичних занять.

Важливими принципами організації навчального процесу при підвищенні кваліфікації управлінських кадрів є:

провідної ролі самостійності у навчанні, що проявляються у змісті навчання через активні й інтерактивні форми і методи; у структурі навчання – через очно-дистанційну форму організації навчання;

проблемно-пошукової організації змісту навчання – через створення проблемних ситуацій на заняттях і введення нових форм підвищення кваліфікації таких як ситуаційні вправи, ділові ігри, тренінги тощо;

індивідуалізації і диференціації – через розробку індивідуальних планів підвищення кваліфікації і кредитно-модульної форми навчання слухачів;

елективності – через вільний вибір теми випускної творчої роботи і спецкурсів та виконання завдань тестового контролю (вхідного, поточного, вихідного);

мотивації і розвитку творчого потенціалу – через активну участь слухачів курсів підвищення кваліфікації на семінарських і практичних заняттях та у спільному складанні комплексного заліку чи іспиту;

варіативності – через задоволення індивідуальних запитів, пізнавальних та інтелектуальних інтересів і можливостей слухачів у підвищенні кваліфікації;

науковості – через наповнення новим змістом навчальних занять на засадах андрагогіки, синергетики, інноватики, менеджменту, парламентаризму тощо.

Зазначена вище система принципів відбору змісту навчання й організації навчального процесу сприяють забезпеченню цілісності, наступності і безперервності професійного розвитку управлінських кадрів.

Що стосується специфіки підвищення кваліфікації управлінських кадрів сфери цивільного захисту. Визначення змісту підвищення кваліфікації керівних кадрів відбувається під впливом політичних і соціально-економічних змін, які відбуваються в суспільстві, у тому числі і в сфері цивільного захисту. Крім того, виявляє тенденцію орієнтації не лише на вимоги держави, а й на особистісні і професійні запити слухачів; спрямовується на оновлення всієї системи безперервного професійного розвитку управлінських кадрів, а саме: на врахування тенденцій розвитку суспільства, на опанування нового змісту та освітніх технологій, на впровадження інновацій, на розвиток уміння зіставляти локальні проблеми своєї професійної діяльності із загальнодержавними пріоритетами, на вмотивованість власного професійного зростання.

Нагальною потребою є підготовка висококваліфікованих фахівців у галузі управління та адміністрування, здатних розв'язувати комплексні проблеми з публічного управління та адміністрування для запобігання і реагування на НС, прийняття управлінських рішень в умовах НС і налагодження кризових комунікацій в процесі ліквідації наслідків НС. Навчання має відбуватися за алгоритмом, притаманним будь-яким управлінським спеціальностям: фундаментальні знання – стратегії – застосування в екстремальних умовах.

У зв'язку з тим, що навчання в системі підвищення кваліфікації ґрунтується на сукупності перелічених принципів навчання, постає завдання створення абсолютно нових професійних і спеціальних програм підвищення кваліфікації

управлінських кадрів. Вони мають бути модульними, гнучкими, технологічними. Їх основу мають становити сучасні вимоги до посади керівника, його професійних категорій та компетентності.

Необхідний набір навичок для професіоналів-управлінців сфери цивільного захисту допомогли сформулювати дослідження системи спеціальної методології для навчань експертів з реагування у разі виникнення масштабних НС у межах спільного проекту Україна – Королівство Швеція «Стандартизація українського кризового управління у сфері реагування на надзвичайні ситуації» та тренінгів з питань кризового управління у разі НС радіаційного, хімічного, біологічного та ядерного характеру під егідою Федерального відомства цивільного захисту та допомоги при катастрофах Федеративної Республіки Німеччина (ВВК).

Базовою програмою підготовки управлінців у сфері цивільного захисту можна вважати освітньо-професійну програму підготовки магістрів за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», спеціалізація «Управління у сфері цивільного захисту». Цю програму започатковано з 2018 року в Інституті державного управління у сфері цивільного захисту [20].

Крім того, в ДСНС функціонує стала система підвищення кваліфікації управлінських кадрів, яка складається із професійних програм підвищення кваліфікації та короткострокових семінарів, тренінгів, спрямованих на формування певних компетентностей у професійній сфері.

Професійною програмою підвищення кваліфікації, за якою проводиться підвищення кваліфікації апарату ДСНС є підвищення кваліфікації державних службовців категорій посад Б та В у сфері цивільного захисту.

До основних складових змісту підвищення кваліфікації управлінських кадрів відносяться такі змістові елементи програми:

основи організації сучасного державного управління та державної служби;  
механізми прийняття управлінських рішень органами державної влади;  
психологічні особливості управлінської діяльності;  
елементи й етапи комунікативного процесу;  
особливості поточного та перспективного планування як власної діяльності, так і діяльності підрозділу;  
порядок здійснення підготовки населення на підприємствах, в установах та організаціях до дій при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру;  
організацію взаємодії між центрами управління в надзвичайних ситуаціях, оперативно-черговими службами уповноважених органів з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення усіх рівнів, диспетчерськими службами центральних і місцевих органів виконавчої влади, державних підприємств, установ, та організацій, регламент подання інформації при надзвичайних ситуаціях;  
функції керівника при ліквідації надзвичайної ситуації.

Крім того, перед початком навчання проводиться опитування майбутніх слухачів щодо їх запитів на отримання новітніх знань та умінь, та складається варіативна змістова частина програми саме для конкретної навчальної групи.

Сучасний зміст – важлива складова сучасної системи підвищення кваліфікації. Однак її ефективність залежить від вдало «...підбраної системи створення, застосування і визначення процесу викладання і засвоєння знань з урахуванням технічних і людських ресурсів та їх взаємодії...» (ЮНЕСКО) – педагогічної технології.

До інноваційних технологій навчання у сучасній системі підвищення кваліфікації управлінських кадрів ми відносимо: технологію програмованого навчання – програмно-методичний комплекс, який дає можливість самостійно

засвоїти навчальний курс або його певний розділ і об'єднує в собі властивості звичайного підручника, довідника, збірника задач і лабораторного практикуму;

медіа-технологію – вид дистанційної технології навчання, що базується на використанні систем телебачення для доставки слухачам навчально-методичних матеріалів та організації регулярних консультацій у викладачів (тьюторів);

мережеву технологію – вид дистанційної технології навчання, що базується на використанні мереж телекомунікації для забезпечення слухачів навчально-методичними матеріалами та інтерактивної взаємодії між викладачем (тьютором);

кейс-технологію – вид дистанційної технології навчання, яка заснована на використанні наборів (кейсів) текстових, аудіовізуальних та мультимедійних навчально-методичних матеріалів для їх самостійного вивчення слухачами при організації регулярних консультацій у викладачів (тьюторів) традиційним або дистанційним способом.

Найбільшу практику в Інституті набула кейс-технологія. Цінність кейс-технології полягає в тому, що вона одночасно відображає не тільки практичну проблему, а й актуалізує певний комплекс знань, який необхідно засвоїти при вирішенні проблеми, а також вдало суміщає навчальну, аналітичну і виховну діяльність, що безумовно є діяльним і ефективним в реалізації сучасних завдань системи освіти.

Як зазначають вітчизняні дослідники [12, 16], застосування викладачем кейс-методу з одного боку стимулює індивідуальну активність слухачів, формує позитивну мотивацію до навчання, зменшує масив “пасивних” і невпевнених у собі слухачів, забезпечує високу ефективність навчання і розвитку майбутніх фахівців, формує певні особистісні якості і компетенції, а з іншого – дає можливість викладачу самовдосконалюватись.

### **Висновки та напрями подальших досліджень.**

Реформування системи цивільного захисту держави, яке було проведене останніми роками, життя в умовах ринкових відносин, новітніх інформаційних технологій, закордонний досвід розвинутих держав потребує переосмислення існуючої практики підготовки кадрів для реалізації заходів безпеки населення і територій України з урахуванням європейських стандартів управління ризиками.

До основних складових змісту програм підвищення кваліфікації управлінських кадрів в суб'єктах надання освітніх послуг мають відносити змістові модулі: законодавчої, культуротворчої та українознавчої спрямованості; світоглядної (сучасної методологічної), психологічної й фасилітативної підготовки; з філософії, політики, парламентаризму, державного управління, права, інноватики, інформатики тощо.

З метою спеціальної підготовки державних управлінців сфери цивільного захисту потребують удосконалення існуючі програми підвищення кваліфікації державних службовців у сфері цивільного захисту за рахунок запровадження змішаного (дистанційного) навчання.

Визначення змісту підвищення кваліфікації керівних кадрів відбувається під впливом політичних і соціально-економічних змін, які відбуваються в суспільстві; виявляє тенденцію орієнтації не лише на вимоги держави, а й на особистісні і професійні запити слухачів; спрямовується на оновлення всієї системи безперервного професійного розвитку управлінських кадрів, а саме: на врахування тенденцій розвитку суспільства, на опанування нового змісту та освітніх технологій, на впровадження інновацій, на розвиток уміння зіставляти локальні проблеми своєї професійної діяльності із загальнодержавними пріоритетами, на вмотивованість власного професійного зростання.

Механізмом реалізації безпекової теорії є публічне управління у сфері цивільного захисту, що має мультидисциплінарний характер, поєднуючи методологію та

інструментарій суспільно-гуманітарних, природничих і технічних наук, опрацьовуючи новий безпековий світогляд, культуру сталого розвитку.

Ефективність професійної діяльності фахівців у сфері цивільного захисту, пов'язана з понаднормованими психоемоційними і фізичними навантаженнями, має бути забезпечена застосуванням високотехнологічних та інноваційних методів навчання з урахуванням специфіки діяльності органів управління і підрозділів служби цивільного захисту під час виникнення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків.

Зважаючи на це, функціональна компетентність, тобто знання і вміння виконувати певні типи діяльності та типові для даної функції завдання діяльності, для публічних управлінців у сфері цивільного захисту стає головним видом компетенції, що ґрунтується на аналізі причин виникнення надзвичайних ситуацій і дій відповідних органів управління та оперативно-рятувальних підрозділів.

Ефективною педагогічною технологією, що застосовується в системі підвищення кваліфікації управлінських кадрів в сфері цивільного захисту, що доведено практикою її застосування, є кейс-технологія.

Враховуючи епідеміологічну ситуацію з COVID-19, перспективним вважається застосування медіа-технологій як перспективного виду дистанційної технології підвищення кваліфікації. Ця технологія базується на використанні сучасних телекомунікаційних систем і дозволить зробити процес навчання гнучким та адаптивним під потреби конкретного управлінця. Єдиною перешкодою для широкого застосування даної технології може бути недостатня якість інтернету.

Враховуючи зазначене, перспективним напрямом подальших досліджень може бути теоретико-методологічне обґрунтування та розробка алгоритму проведення підвищення кваліфікації управлінців сфери цивільного захисту з

використанням сучасних телекомунікаційних технологій у дистанційному форматі.

### Список використаних джерел

1. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія. К. : Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.
2. Антонюк О. С. Організація системи професійного навчання публічних службовців у Польщі: досвід для України: мат. щорічн. наук.-практ. конф. з міжнар. участю «Європейські принципи і стандарти підготовки публічних управлінців: орієнтири для України» (5-6 лист. 2015р., Київ). К., 2015. С. 95.
3. Грабар Н. С. Перепідготовка та підвищення кваліфікації державних службовців в Японії: досвід для України/ «Європейські принципи і стандарти підготовки публічних управлінців: орієнтири для України». Мат. щорічн. наук.-практ. конф. з міжнар. участю (5-6 лист. 2015р., Київ). К., 2015. С. 122.
4. Дракохруст Т. В. Питання щодо можливості адаптації зарубіжних технологій підвищення кваліфікації державних службовців. «Європейські принципи і стандарти підготовки публічних управлінців: орієнтири для України». Мат. щорічн. наук.-практ. конф. з міжнар. участю (5-6 лист. 2015р., Київ). К., 2015. С. 139–141.
5. Прокопенко Л., Щербаков П. Європейські підходи до підвищення кваліфікації публічних службовців. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 3 (14). С. 154–162.
6. Черчатий О. І., Трегубенко Г. П. Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду підвищення професійної компетентності працівників органів влади. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 5–6 (7–8). С. 63–70.
7. Долгий М. Л., Євсюков О. П., Терент'єва А. В. Оптимізація підвищення кваліфікації державних службовців у сфері цивільного захисту. *Економіка та держава*. 2013. № 6. С. 116–118.
8. Долгий М. Л., Євсюков О. П., Терент'єва А. В. Сучасні тенденції підготовки державних службовців у сфері цивільного захисту. *Інвестиції: практика і досвід*. 2013. № 6. С. 125–128.
9. Витко Т. Ю. Європейський досвід функціонування системи навчання публічних службовців. «Європейські принципи і стандарти підготовки публічних управлінців: орієнтири для України». Мат. щорічн. наук.-практ. конф. з міжнар. участю (5-6 лист. 2015р., Київ). К., 2015. С. 98.

10. Гошовська В. А. Навчання державних службовців та осіб місцевого самоврядування в контексті європейського виміру системи підвищення кваліфікації. «Європейські принципи і стандарти підготовки публічних управлінців: орієнтири для України». Мат. щорічн. наук.-практ. конф. з міжнар. участю (5-6 лист. 2015р., Київ). К., 2015. С. 90.
11. Федорчук В. А. Організаційно-правове забезпечення кадрової політики в державному управлінні. *Вісник НАДУ при Президентові України*. – 2015. – № 1. – С. 23–29.
12. Теоретичні та організаційно-методичні засади проектування освітньої діяльності навчально-методичних установ цивільного захисту : монографія (з електрон. дод.). вид. 2, переробл. / Литвиновський Є. Ю. та ін. Львів: Кругозір, 2017. 230 с.
13. Європейські принципи і стандарти підготовки публічних управлінців: орієнтири для України : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 5-6 листоп. 2015 р.) /за заг. ред. Ковбасюка Ю. В. та ін. К. : НАДУ, 2015. 312 с.
14. Марценюк О. О. Професіографічний підхід до формування соціально-психологічної компетентності керівника в системі державного управління. *Державне будівництво*. 2008. Вип. 2. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu\\_2008\\_2\\_50](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2008_2_50) (дата звернення: 18.10.2019).
15. Ларіна Н. Б. Інноваційні моделі підвищення кваліфікації управлінських кадрів : навч.-метод. матеріали. К. : НАДУ, 2013. 52 с.
16. Волянський П. Б. Ковровський Ю. Г., Михайлов В. М. Застосування інтерактивних освітніх технологій у навчанні керівного складу і фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією та здійсненням заходів з питань цивільного захисту. *Молодь і ринок*. 2019. № 5(172). С. 29–38.
17. Недашківська Т. Є. Професійність державних службовців: компетентнісний підхід. *Вісник НАДУ при Президентові України*. 2008. № 1. С. 73–82.
18. Proposal for a Recommendation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning. Commission of the European Communities. Brussels, 05.09.2006. COM (2006) 479 final. 2006/0163 (COD).
19. Волянський П. Б., Євсюков О. П., Терент'єва А. В. Імітаційне моделювання у процесі підготовки управлінців у сфері цивільного захисту. *Науковий вісник НУЦЗУ. Сер.: Державне управління*. 2017. №1(6). С. 229–236.
20. Освітньо-професійна програма «Управління у сфері цивільного захисту» // Вебсайт ІДУ НД ЦЗ / ІДУ НД ЦЗ. URL : <https://bit.ly/3kkRqt3> (дата звернення: 20.09.2020).

## References

1. Bakumenko, V. D. (2000). *Formuvannia derzhavno-upravlinskykh rishen: problemy teorii, metodolohii. Praktyky [Formation of public administration decisions: problems of theory, methodology. Practices]*. Kyiv: NUADP [in Ukrainian].
2. Antoniuk, O. S. (2015). Orhanizatsiia systemy profesiinoho navchannia publichnykh sluzhbovtziv u Polshchi: dosvid dlia Ukrainy [Organization of the system of professional training of public servants in Poland: experience for Ukraine]. Proceedings from MIIM: *Shchorichna naukovo-praktychna konferentsiia z mizhnarodnoiu uchastiu «Ievropeiski pryntsypy i standarty pidhotovky publichnykh upravlintsiv: oriientyry dlia Ukrainy» – Annual scientific-practical conference with international participation «European principles and standards of training of public managers: guidelines for Ukraine»*. (p. 95). Kyiv [in Ukrainian].
3. Hrabar, N. S. (2015). Perepidhotovka ta pidvyshchennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovtziv v Yaponii: dosvid dlia Ukrainy [Retraining and advanced training of civil servants in Japan: experience for Ukraine]. Proceedings from MIIM: *Shchorichna naukovo-praktychna konferentsiia z mizhnarodnoiu uchastiu «Ievropeiski pryntsypy i standarty pidhotovky publichnykh upravlintsiv: oriientyry dlia Ukrainy» – Annual scientific-practical conference with international participation «European principles and standards of training of public managers: guidelines for Ukraine»*. (p. 122). Kyiv [in Ukrainian].
4. Drakokhrust, T. V. (2015). Pytannia shchodo mozhlivosti adaptatsii zarubizhnykh tekhnolohii pidvyshchennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovtziv [Questions about the possibility of adapting foreign technologies for advanced training of civil servants]. Proceedings from MIIM: *Shchorichna naukovo-praktychna konferentsiia z mizhnarodnoiu uchastiu «Ievropeiski pryntsypy i standarty pidhotovky publichnykh upravlintsiv: oriientyry dlia Ukrainy» – Annual scientific-practical conference with international participation «European principles and standards of training of public managers: guidelines for Ukraine»*. (pp. 139 – 134). Kyiv [in Ukrainian].

5. Prokopenko, L., & Shcherbakov, P. (2012). Yevropeiski pidkhody do pidvyshchennia kvalifikatsii publichnykh sluzhbovtziv [European approaches to professional development of civil servants]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia – Public administration and local self-government*, 3(14), 154–162 [in Ukrainian].
6. Cherchatyi, O. I., & Trehubenko H. P. Vyvchennia ta vprovadzhennia v Ukraini inozemnoho dosvidu pidvyshchennia profesiinoi kompetentnosti pratsivnykiv orhaniv vlady Aspekty publichnoho upravlinnia [Study and implementation in Ukraine of foreign experience in improving the professional competence of government officials Aspects of public administration]. *Aspekty publichnoho upravlinnia – Aspects of public administration*, 2014, № 5–6 (7–8), 63–70 [in Ukrainian].
7. Dolhyi M. L., Yevsiukov O. P., & Terentieva A. V. Optyimizatsiia pidvyshchennia kvalifikatsii derzhavnykh sluzhbovtziv u sferi tsyvilnoho zakhystu [Optimization of advanced training of civil servants in the sphere of the civil protection]. *Ekonomika ta derzhava – Economy and state*, 2013, № 6, 116 – 118 [in Ukrainian].
8. Dolhyi M. L., Yevsiukov O. P., & Terentieva A. V. Suchasni tendentsii pidhotovky derzhavnykh sluzhbovtziv u sferi tsyvilnoho zakhystu [Current trends in the training of civil servants in the sphere of the civil protection]. *Investytsii: praktyka i dosvid – Investments: practice and experience*, 2013, № 6, 125 – 128 [in Ukrainian].
9. Vytko, T. Iu. (2015). Yevropeyskyi dosvid funktsionuvannia systemy navchannia publichnykh sluzhbovtziv [European experience of functioning of the system of training of public servants]. Proceedings from MIIM: *Shchorichna naukovo-praktychna konferentsiia z mizhnarodnoiu uchastiu «Yevropeyski pryntsyipy i standarty pidhotovky publichnykh upravlintsiv: oriientyry dlia Ukrainy» – Annual scientific-practical conference with international participation «European principles and standards of training of public managers: guidelines for Ukraine»*. (p. 98). Kyiv [in Ukrainian].
10. Hoshovska, V. A. (2015). Navchannia derzhavnykh sluzhbovtziv ta osib mistsevoho samovriaduvannia v konteksti yevropeiskoho vymiru systemy pidvyshchennia kvalifikatsii [Training of civil servants and local governments in the context of the European dimension of the training system]. Proceedings

- from MIIM: *Shchorichna naukovo-praktychna konferentsiia z mizhnarodnoiu uchastiu «Ievropeiski pryntsyipy i standarty pidhotovky publichnykh upravlintsiv: oriientyry dlia Ukrainy» – Annual scientific-practical conference with international participation «European principles and standards of training of public managers: guidelines for Ukraine»*. (p. 90). Kyiv [in Ukrainian].
11. Fedorchuk, V. A. Orhanizatsiino-pravove zabezpechennia kadrovoi polityky v derzhavnomu upravlinni [Organizational and legal support of personnel policy in public administration]. *Visnyk NADU pry Prezydentovi Ukrayiny – NAPA Bulletin under the President of Ukraine*, 2015, № 1, 23–29 [in Ukrainian].
  12. Lytvynovskyi Ye. Yu., Behun V. V., Heldash S. V. Et al. (2017). *Teoretychni ta orhanizatsiino-metodychni zasady proektuvannia osvitnoi diialnosti navchalno-metodychnykh ustanov tsyvilnoho zakhystu [Theoretical and organizational-methodical bases of designing educational activity of educational-methodical establishments of civil protection]*. Lviv: Kruhozir [in Ukrainian].
  13. Proceedings from MIIM: *Shchorichna naukovo-praktychna konferentsiia z mizhnarodnoiu uchastiu «Ievropeiski pryntsyipy i standarty pidhotovky publichnykh upravlintsiv: oriientyry dlia Ukrainy» – Annual scientific-practical conference with international participation «European principles and standards of training of public managers: guidelines for Ukraine»*. . Kyiv, 2015 [in Ukrainian].
  14. Martseniuk, O. O. (2008). Profesiohrafichniy pidkhid do formuvannia sotsialno-psykholohichnoi kompetentnosti kerivnyka v systemi derzhavnoho upravlinnia [Professional approach to the formation of socio-psychological competence of the head in the system of public administration]. *Derzhavne budivnytstvo – State building*, 2. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2008\\_2\\_50](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2008_2_50) [in Ukrainian].
  15. Larina, N. B. (2013). *Innovatsiyni modeli pidvyshchennya kvalifikatsiyi upravlins'kykh kadriv [Innovative models of management training]*. Kyiv: NAPA [in Ukrainian].
  16. Volianskyi, P. B. Kovrovskyi, Yu. H., Mykhailov V. M. (2019). Zastosuvannia interaktyvnykh osvitnikh tekhnolohii u navchanni kerivnoho skladu i fakhivtsiv, diialnist yakykh poviazana z orhanizatsiieiu ta zdiisnenniam zakhodiv z pytan

- tsyvilnoho zakhystu [The use of interactive educational technologies in the training of management and professionals whose activities are related to the organization and implementation of measures for civil protection]. *Molod i rynek – Youth and the market*, № 5(172), 29–38 [in Ukrainian].
17. Nedashkivska, T. Ye. (2008) Profesiynist derzhavnykh sluzhbovtziv: kompetentnisnyy pidkhid [Professionalism of civil servants: a competency approach]. *Visnyk NADU – NAPA Bulletin*, 1,73–82 [in Ukrainian].
  18. Proposal for a Recommendation of the European Parliament and of the Council on the establishment of the European Qualifications Framework for lifelong learning. Commission of the European Communities. Brussels, 05.09.2006. COM (2006) 479 final. 2006/0163 (COD).
  19. Volianskyi P.B., Yevsiukov O.P., & Terentieva A.V. (2017). Imitatsiyne modelyuvannya u protsesi pidhotovky upravlyntsiiv u sferi tsyvilnoho zakhystu [Simulation in the process of training managers in the sphere of the civil protection]. *Naukovyy visnyk NUTSZU. Ser.: Derzhavne upravlinnya – Scientific Bulletin of NUTSZU. Ser. : Public Administration*, 1(6), 229–236 [in Ukrainian].
  20. Osvitno-profesiina prohrama «Upravlinnia u sferi tsyvilnoho zakhystu» // Vebsait IDU ND TsZ / IDU ND TsZ. URL : <https://bit.ly/3kkRqt3> (data zvernennia: 20.09.2020) [in Ukrainian].

**ORGANIZATIONAL AND METHODOLOGICAL  
PRINCIPLES OF CONTENT SELECTION OF THE LATEST  
TECHNOLOGIES OF IMPROVEMENT OF QUALIFICATION  
OF MANAGEMENT STAFF OF THE CIVIL SPHERE**

**Yevsyukov Oleksandr**, Dr Sc. (Pbl Adm.), Assoc. Prof., Professor of the Department of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, Institute of Public Administration and Research in Civil Defense, Kyiv, Vyshgorodskaya, 21, tel. 044-496-81-64, e-mail : [kafedra\\_dsunmp@ukr.net](mailto:kafedra_dsunmp@ukr.net) ,  
<https://orcid.org/0000-0001-8586-9896>

**Gavaza Andriy**, Lecturer of the Department of Public Administration in the Field of Civil Defense, Institute of Public Administration and Research in Civil Defense, Kyiv, Vyshgorodskaya, 21, tel. 044-496-81-64,  
<https://orcid.org/0000-0002-7205-410X>

**Abstract.** The reform of the civil protection system of the state, which was carried out in recent years, living in market conditions, the latest information technologies, foreign experience of developed countries requires a rethinking of existing training practices to implement security measures of the population and territories of Ukraine. The main components of the content of advanced training of managerial staff in the institutes of advanced training and free economic zones should include content modules: legislative, cultural and Ukrainian studies; worldview (modern methodological), psychological and facilitative training; in philosophy, politics, parliamentarism, public administration, law, innovation, computer science, etc. Determining the content of professional development of managers is under the influence of political and socio-economic changes taking place in society; shows a tendency to focus not only on the requirements of the state, but also on the personal and professional needs of students; aims to update the entire system of continuous professional development of management, namely: to take into account trends in society, to master new content and educational technologies, to innovate, to develop the ability to compare local problems of their professional activities with national priorities, to motivate their own professional growth. The mechanism for implementing security theory is public administration in the field of civil protection, which has a multidisciplinary nature, combining the methodology and tools of the humanities, natural and technical sciences, developing a new security worldview, a culture of sustainable development. The effectiveness of professional activities of specialists in the field of civil protection, associated with excessive psycho-emotional and physical stress, should be ensured by the use of high-tech and innovative teaching methods, taking into account the specifics of government agencies and civil protection units. Given this, functional competence, ie knowledge and ability to perform certain types of activities and typical for this function tasks of activity, for public managers in the field of civil protection becomes the main type of competence.

**Key words:** managerial staff, civil defense, qualification, competence, training.

УДК 351.862.2

**Єлісєєв Валерій,**

канд. техн. наук, доц.

ORCID iD [0000-0002-2427-0860](https://orcid.org/0000-0002-2427-0860)

E-mail: [elisev1941@ukr.net](mailto:elisev1941@ukr.net)

**Пруський Андрій,**

канд. техн. наук, доц.,

ORCID iD [0000-0002-9132-7070](https://orcid.org/0000-0002-9132-7070)

E-mail: [prusskiy@ukr.net](mailto:prusskiy@ukr.net)

**Тищенко Василь,**

канд. наук держ.упр., доц.,

ORCID iD [0000-0001-7505-1599](https://orcid.org/0000-0001-7505-1599)

E-mail: [tva\\_5555@ukr.net](mailto:tva_5555@ukr.net)

**Власенко Євген,**

ORCID iD [0000-0002-9619-1504](https://orcid.org/0000-0002-9619-1504)

E-mail: [geniy20091@ukr.net](mailto:geniy20091@ukr.net)

## **МЕТОДИКА РОЗРАХУНКУ МАТЕРІАЛЬНИХ РЕЗЕРВІВ ЯК ІНСТРУМЕНТ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИЛАМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ**

*[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-122-142](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-122-142)*

**Анотація.** Важливим елементом управлінської діяльності є підготовка та прийняття обґрунтованих управлінських рішень. Ефективність функціонування єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ) в цілому визначається оперативністю дій сил цивільного захисту (ЦЗ). Сили цивільного захисту – це аварійно-рятувальні формування, спеціалізовані служби та інші формування цивільного захисту, призначені для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт (АРИР) з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (НС). Тривалість проведення різного виду робіт залежить від достатнього запасу матеріального резерву, що використовується при виконанні робіт, та визначає час ліквідації НС та її наслідків, тим самим

впливає на кількість людських жертв і об'єм матеріальних збитків від НС. У науковій статті на основі аналізу завдань визначених Кодексом цивільного захисту а також дій органів управління та сил цивільного захисту у надзвичайних ситуаціях пропонується математичний апарат визначення необхідних (достатніх) матеріальних резервів для підвищення ефективності дій підрозділів сил цивільного захисту при ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій як інструмент механізму державного управління силами цивільного захисту. Матеріальні резерви необхідні для забезпечення експлуатації та ремонту техніки та озброєння можуть утворювати комплекти матеріальних резервів або матеріальні резерви за окремими типами елементів на складах. Комплекти матеріальних резервів, у свою чергу, можна поділити на об'єктові (на один тип техніки) та групові (на групу однотипних об'єктів техніки). У статті розроблено математичний апарат розрахунку матеріальних резервів необхідних для забезпечення експлуатації техніки та озброєння при виконанні аварійно-рятувальних та інших видів робіт. Для оцінки впливу матеріальних резервів на ефективність функціонування підрозділів сил цивільного захисту при ліквідації НС та їх наслідків використовуються деякі показники надійності озброєння.

**Ключові слова:** сили цивільного захисту, матеріальні резерви, показники готовності, об'єкти озброєння, ймовірність.

**Постановка проблеми.** В умовах проведення в Україні адміністративної реформи особливої актуальності набуває проблема підвищення ефективності державного управління зокрема, системи органів державної влади всіх рівнів. Проблема ефективності роботи органів управління в багатьох випадках зводиться до ефективності праці службовців апарату, зміни їх чисельності, якості, затрат часу тощо. Але за такого вирішення проблеми поза увагою науковців і практиків залишається найважливіше – удосконалення самого механізму управління в органах державної влади, зокрема, в обласних державних адміністраціях [5]. Враховуючи викладене, авторами статті пропонується методика розрахунку матеріальних резервів як інструмент механізму державного управління силами цивільного захисту для ліквідації надзвичайних ситуацій.

Проведення робіт з порятунку і надання допомоги постраждалому населенню та відновлення зруйнованих об'єктів вимагає наявності значної кількості спеціальної техніки, матеріалів, палива, фахівців та ін. Тривалість проведення різного виду робіт залежить від достатнього запасу матеріального резерву, що використовується при виконанні робіт, та визначає час ліквідації НС та її наслідків, тим самим впливає на кількість людських жертв і об'єм матеріальних втрат від НС [4, 11]. Тому питання управління матеріальними резервами є актуальним.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** У попередніх наукових дослідженнях [6, 7, 9] окремо розглядалися питання забезпечення матеріальними резервами підрозділів сил цивільного захисту з метою їх ефективного функціонування при виконанні завдань з ліквідації НС та їх наслідків на достатньому (заданому) рівні готовності. Але, недостатньо дослідженими залишилися питання розробки комплексної моделі яка б дозволяла визначити усі необхідні види та обсяги матеріальних резервів.

**Метою статті** є: на підставі попередніх наукових досліджень визначити інструмент державного управління та математичний апарат розрахунку різних видів матеріального резерву при заданих показниках достатності резерву з метою підвищення ефективності функціонування об'єктів озброєння, підрозділів сил ЦЗ при виконанні завдань з ліквідації наслідків НС, а також в цілому ЄДСЦЗ.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Відповідно до ст. 98 Кодексу цивільного захисту України [1] матеріальні резерви для запобігання і ліквідації наслідків НС створюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту (оперативний матеріальний резерв), іншими центральними органами виконавчої влади (відомчий матеріальний резерв), місцевими державними адміністраціями,

органами місцевого самоврядування (регіональний та місцевий матеріальні резерви) та суб'єктами господарювання (об'єктовий матеріальний резерв).

Матеріальний резерв це запас будівельних і пально-мастильних матеріалів, лікарських засобів та виробів медичного призначення, продовольства, техніки, технічних засобів та інших матеріальних цінностей, призначених для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, надання допомоги постраждалому населенню, проведення невідкладних відновлювальних робіт і заходів [2, 10].

Для забезпечення ефективного функціонування підрозділів сил цивільного захисту при виконанні завдань з ліквідації НС та їх наслідків на достатньому (заданому) рівні готовності з урахуванням наявності різних видів матеріальних резервів необхідно розробити моделі які б дозволяли визначити необхідні види та обсяги матеріальних резервів.

Матеріальні резерви (МР) необхідні для забезпечення експлуатації та ремонту техніки та озброєння можуть утворювати комплекти МР або МР за окремими типами елементів на складах (МР\_С). Комплектні МР, у свою чергу, можна поділити на об'єктові (на один тип техніки) МР\_О та групові (на групу однотипних об'єктів техніки) МР\_Г.

Для оцінки впливу матеріальних резервів на ефективність функціонування підрозділів оперативно-рятувальної служби цивільного захисту (ОРСЦЗ) при ліквідації НС та їх наслідків розглянемо деякі показники надійності озброєння підрозділів ОРС.

Згідно з [3] показниками оцінки готовності та працездатності об'єктів озброєння є:

*готовність* – властивість об'єкта, бути здатним виконувати потрібні функції в заданих умовах у будь-який час чи протягом заданого інтервалу часу за умови забезпечення необхідними зовнішніми ресурсами;

*працездатність* – стан об'єкту, який характеризується його здатністю виконувати усі потрібні функції;

*стаціонарний коефіцієнт готовності:*  $K_r$  – значення коефіцієнта готовності визначене для умов роботи об'єкта коли середній параметр потоку відмов і середня тривалість відновлення залишаються сталими;

*середній наробіток до відмови*  $T_o$  – математичне очікування наробітку об'єкта до першої відмови;

*середня тривалість відновлення*  $T_B$  – математичне очікування часу відновлення працездатного стану об'єкта після відмови.

*Математична модель розрахунку*  $MP_C$ .

Метою розроблення математичної моделі розрахунку складського матеріального резерву ( $MP_C$ ) є можливість раціонального визначення об'єму матеріального резерву для забезпечення запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій та їх наслідків на достатньому рівні.

Рівень достатності  $MP_C$  оцінюється індивідуально по кожному типу запасних елементів у резерві (наприклад: складові спеціального майна, елементи пожежно-технічного озброєння та ін.) з використанням коефіцієнта забезпеченості ( $K_{oci}$ ) (форм.1)

Група з довільного числа працюючих елементів, включених по послідовної схеми надійності, маючих однакову та постійну інтенсивність відмов, має, згідно [8], ймовірність безвідмовної роботи ( $P(t)$ ) за час  $t$  (форм. 2)

$$K_{oci}(x) = P_{ді}(x) * 100\%, \quad (1)$$

де,  $P_{ді}(x)$  – ймовірність достатності елементів  $i$ -го типу в  $MP_C$ ;

$x$  – загальна кількість елементів у  $MP_C$ .

$$P(t) = e^{-n\lambda t} = e^{-a}, \quad (2)$$

де,  $n$  – число працюючих елементів;

$\lambda$  – інтенсивність відмов;

$a = n \lambda t$  – середнє число відмов у групі за час  $t$ .

Надаючи такій групі резерв із  $(x)$  елементів, можна збільшити ймовірність безвідмовної роботи  $(P(t))$  до значення (форм.3).

$$P(t) = e^{-a} \sum_{i=1}^x \frac{a^i}{i!}, \quad (3)$$

Якщо в цій формулі час  $t$  зробити рівним періоду поповнення  $MP\_C$  ( $t = T_c$ ), то чисельно ймовірність  $(P(t))$  буде являти собою ймовірність того, що за час  $(T_c)$  число вимог на резервні елементи не перевищить числа  $(x)$ , тобто ймовірність достатності  $(x)$  резервних елементів дорівнює  $(P_D(x))$  (форм.4).

$$P_D(x) = e^{-a} \sum_{i=1}^x \frac{a^i}{i!}, \quad (4)$$

Форм. 4 використовується для розрахунку числа резервних елементів будь-якого типу в  $MP\_C$ .

Основними вихідними даними для розрахунку є:

1) чисельні значення заданого коефіцієнта забезпеченості для елементів кожного типу –  $(K_{oci}(x))$

2) середня кількість відмов елементів  $i$ -го типу за період поповнення  $MP\_C$  –  $(a_i)$  ( $i = 1, m$ ), де  $(m)$  – кількість типів елементів в  $MP\_C$

Якщо значення  $(a_i)$  безпосередньо не відомі, то їх треба визначити, підсумовуючи середню кількість відмов елементів по кожному із  $(k)$  об'єктів (форм.5)

У свою чергу,  $(a_{ij})$  знаходиться по числу елементів цього типу в кожному із об'єктів, витратам ресурсу систем  $(T_{pj})$  за період поповнення  $MP\_C$   $(T_c)$  та інтенсивності відмов елементів  $i$ -го типу на  $j$ -му об'єкті  $(\lambda_{ij})$  (форм.6).

$$a_i = \sum_{j=1}^k a_{ij}, \quad (5)$$

де,  $k$  – число об'єктів, у яких працюють елементи  $i$ -го типу;

$a_{ij}$  – середня кількість відмов елементів  $i$ -го типу на  $j$ -му об'єкті.

$$a_{ij} = \lambda_{ij} n_{ij} T_{Pj}, \quad (6)$$

де,  $n_{ij}$  – число елементів  $i$ -го типу на  $j$ -му об'єкті.

За заданим значенням ( $K_{oci}$ ) визначають ймовірність достатності елементів  $i$ -го типу (форм.7).

$$P_{Ді}(a, x) = \frac{K_{oci}}{100}. \quad (7)$$

Далі за ймовірності достатності ( $P_{Ді}(a, x)$ ) і середній кількості відмов елементів ( $a_i$ ) визначаємо число резервних елементів  $i$ -го типу, при якому виконується умова (форм. 8).

$$P_{Д}(a = a_i, x = x_i - 1) \leq P_{Ді}(a, x) \leq P_{Д}(a = a_i, x = x_i), \quad (8)$$

Де число ( $x_i$ ) знаходять як найменш можливе, при якому фактична ймовірність достатності виявляється не менш заданої.

Після цього повторюють дії по розрахунку ймовірності достатності та числа резервних елементів для 2-го, 3-го й наступних типів елементів.

Після розрахунків по усім типам елементів визначаємо загальний об'єм складського матеріального резерву  $MP\_C$  ( $X_C$ ) (форм. 9).

$$X_C = \sum_{i=1}^m x_i, \quad (9)$$

де,  $m$  – кількість типів елементів в  $MP\_C$

*Математична модель розрахунку  $MP\_O$ .*

Згідно [3] стаціонарний коефіцієнт готовності об'єкту озброєння визначається за форм. 10.

$$K_G = \frac{T_0}{T_0 + T_B}, \quad (10)$$

де,  $T_0$  – середній наробіток до відмови об'єкту;

$T_B$  – середня тривалість відновлення працездатного стану об'єкту після відмов.

Час відновлення ( $T_B$ ) зручно розділити на дві складові: час доставки резервного елемента ( $T_d$ ) і час ремонту ( $T_p$ ), тобто інтервал часу витрачений на всі інші операції відновлення працездатності об'єкту. У такому випадку:

$$T_B = T_p + T_d \quad (11)$$

Що стосується часу доставки резервного елемента, то він є випадковою величиною й залежить в основному від організації служби постачання, віддалення об'єкту озброєння від складів матеріального резерву, засобів транспорту, а також, в деякій мірі, від типу елемента, що доставляється.

Згідно [8] для опису процесу роботи й відмов елементів приймемо експонентний закон надійності. Будучи найбільш

простим, цей закон задовільно описує процес відмов більшості елементів, застосовуваних в техніці та озброєнні.

Для прийнятої моделі стаціонарний коефіцієнт готовності об'єкту визначається за форм.12.

$$K_G(x) = \frac{T_0}{T_0 + T_p + T_d \cdot P(x)}, \quad (12)$$

де,  $P(x)$  – імовірність простою об'єкту озброєння через недостачу резервних ( $x$ ) елементів у комплекті МР об'єкту.

Випадок, коли ( $x=0$ ) відповідає повній відсутності резервних елементів. При кожній відмові об'єкту, крім операцій з ремонту, доводиться витратити час на доставку резервного елемента зі складу. У такому випадку значення стаціонарного коефіцієнта готовності варто визначати за форм. 13.

$$K_G(0) = \frac{T_0}{T_0 + T_p + T_d}, \quad (13)$$

В іншому випадку, коли на об'єкті є будь-які резервні елементи в необмеженій кількості (негайно задовольняються всі вимоги), на відновлення витрачається мінімальний час, обумовлений лише часом ремонту. Тоді значення стаціонарного коефіцієнта готовності варто визначати за форм.14:

$$K_G(\infty) = \frac{T_0}{T_0 + T_p}, \quad (14)$$

Розглянемо математичну модель розрахунку раціонального за вартістю матеріального резерву об'єкту пожежно-технічного озброєння.

Метою розроблення математичної моделі розрахунку такого матеріального резерву ( $MP\_O$ ) є можливість раціонального визначення рівня матеріального резерву для забезпечення запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій та їх наслідків на достатньому рівні при мінімальній вартості.

Для розробки математичної моделі розрахунку  $MP\_O$  визначимо кількісний критерій рівня достатності резерву.

Для  $MP\_O$ , як критерій достатності, можна застосувати коефіцієнт забезпеченості об'єкту озброєння ( $K_{30}(x)$ ) при наявності у  $MP\_O(x)$  елементів матеріального резерву (форм. 15).

Умови розрахунку  $MP\_O$  наступні.

Об'єкт озброєння представлено послідовним з'єднанням різних працюючих елементів ( $m$ ) типів по ( $n_i$ ) елементів ( $i=1, m$ ) кожного типу. В матеріалом резерві об'єкта озброєння для усіх працюючих елементів знаходяться ( $x_i$ ) резервних елементів, які являють собою резервованій ланцюг з ненавантаженим резервом.

$$K_{30}(x) = \frac{K_G(x) - K_G(0)}{K_G(\infty) - K_G(0)}, \quad (15)$$

де,  $K_G(x)$  – стаціонарний коефіцієнт готовності;

$K_G(0)$  – мінімальне значення стаціонарного коефіцієнта готовності об'єкту, що відповідає повній відсутності елементів у  $MP\_O(x=0)$ ;

$K_G(\infty)$  – максимальне значення стаціонарного коефіцієнта готовності об'єкту, що відповідає необмеженому резерву елементів усіх типів у  $MP\_O$ .

$$K_T(x) = \frac{1}{1 + \sum_{i=1}^m \Delta_i T_{Bi} + \sum_{i=1}^m \Delta_i T_{Di} \cdot P_i(a_i, x_i)}, \quad (16)$$

де,  $\sum_{i=1}^m n_i \lambda_i = \Delta$  – сума інтенсивностей відмов усіх

працюючих елементів об'єкту;

$P_i(a_i, x_i) = P(x) = \Phi_i(a_i, x_i) - (x_i / a_i) \Phi_i(a_i, x_i + 1)$  – імовірність простою об'єкту через відсутність резервних елементів  $i$ -го типу в МР\_О, яка визначається через число елементів, середню витрату елементів і функцію Пуассона [8] з аргументами  $(a_i, x_i)$ ;

$\phi_i(a_i, x_i) = e^{-a_i}$  – диф. функ. Пуассона;

$\Phi_i(a_i, x_{i+1}) = 1 - e^{-a_i} \sum_{j=x_{i+1}}^{\infty} \frac{a_i^j}{j!}$  – інтегр. функ. Пуассона;

$a_i = \Delta_i t$  – середнє число відмов елементів  $i$ -го типу за час  $t$ ;

$x_i$  – число резервних елементів  $i$ -го типу у МР\_О.

Надійність працюючих елементів характеризується постійною інтенсивністю відмов елементів  $i$ -го типу ( $\lambda_i$ ) і середнім часом відновлення об'єкту при відмові елемента  $i$ -го типу ( $T_{Bi}$ ).

Резервні елементи утворюють МР\_О, який через період ( $T_C$ ), поповнюється до розрахункового рівня.

Якщо витрата резервних елементів протягом відрізка часу ( $T_C$ ) перевищує їх кількість в МР\_О, то такий елемент потрібно доставити з найближчого складу. При цьому об'єкт виявляється в положенні простою, оцінюваного середнім часом доставки ( $T_{Di}$ ).

Для прийнятої моделі, використавши зв'язок між показниками при експонентному законі надійності [8] ( $T_o = 1 / \Lambda$ ), та перетворивши формулу (12), стаціонарний коефіцієнт готовності об'єкту визначається форм. 16.

Стаціонарний коефіцієнт готовності ( $K_{Г}(x)$ ) являє собою дискретну зростаючу функцію числа резервних елементів ( $x$ ). Якщо число резервних елементів ( $x_i$ ) взяти так, щоб додаткові ймовірності цих елементів мали однакову величину, то такий комплект стане раціональним по сумарному числу елементів ( $x$ ). Це значить, що критерієм для вибору числа елементів може служити рівність ( $\Delta K_{Г}(x_i) = \text{const}$ ).

Раціоналізація комплекту МР\_О за вартістю забезпечується таким чином, щоб збільшення коефіцієнта готовності на одиницю вартості елементів  $x_i$  мали б однакову величину. Тоді ( $\Delta K_{Г}(x_i)$ ) можна визначити за форм. 17.

$$\Delta K_{Г}(x_i) \equiv \frac{T_{Ді} * \Phi(a_i, x_i)}{C_i} = \Phi_o = \text{const}, \quad (17)$$

де,  $\Phi_o$  – довільне число, що характеризує приріст коефіцієнта готовності об'єкта.

$$\Phi_i(a_i, x_i) = \frac{C_i * \Phi_o}{T_{Ді}} \quad (18)$$

*Методику розрахунку МР\_О можна викласти наступним чином.*

Вихідні дані для розрахунку:

- 1) заданий коефіцієнт забезпеченості ( $K_{зо}$ ) об'єкту МР\_О;
- 2) число типів елементів ( $m$ ) ( $i=1, m$ );
- 3) середнє число відмов елементів кожного типу за період поповнення МР\_О ( $a_i$ ) ( $i=1, m$ );
- 4) вартість елементів кожного типу ( $C_i$ );

5) середній час відновлення об'єкту при відмові елементів кожного типу ( $T_{ei}$ );

6) середній час доставки резервних елементів ( $T_{di}$ );

7) період поповнення МР–О у годинах ( $T_c$ ).

Порядок розрахунку.

1. Знаходимо максимальне й мінімальне значення стаціонарного коефіцієнта готовності об'єкту за форм. 19.

$$K_r(\infty) = \frac{1}{1 + \sum_{i=1}^m \Delta_i T_{Bi}}, \quad (19)$$

$$K_r(0) = \frac{1}{1 + \sum_{i=1}^m \Delta_i T_{Bi} + \sum_{i=1}^m \Delta_i T_{Di}},$$

2. Обираємо перше значення показника вартісної раціоналізації МР\_О ( $\Phi_1$ ). Його значення можна прийняти довільним, але мова йде про прирощення ймовірності, тому перше значення приймемо значно менш одиниці.

3. Знаходимо рівень показника раціоналізації для елементів першого типу по формулі (18) і значення ( $x_1$ ). Таким же чином знаходимо усі ( $x_i$ ) для ( $i=1,m$ ).

4. Використовуючи формули (12,15) знаходимо ( $K_r(x)$ ) та ( $K_{30}(x)$ ).

5. Порівняємо отримане значення коефіцієнта забезпеченості із заданою величиною  $K_{30}(x) < > K_{30}$ .

Залежно від знака нерівності вибираємо нове значення для показника раціоналізації: якщо коефіцієнт забезпеченості виявився менш необхідного то рівень показника раціоналізації зменшують і навпаки.

6. Повторюємо дії п.п. 3,4 для нового значення показника раціоналізації.

Коли значення  $K_{30}(x) \approx K_{30} \pm 1\%$  розрахунок закінчено.

Розраховані значення ( $x_i$ ) ( $i = 1,m$ ) визначають раціональний за вартістю МР\_О ( $X_0$ ) (форм.20).

$$X_o = \sum_{i=1}^m x_i \quad (20)$$

де,  $m$  – кількість типів елементів в  $MP\_O$

*Математична модель розрахунку  $MP\_Г$ .*

Для  $MP\_Г$  в якості критерію достатності використаємо коефіцієнт забезпеченості групи об'єктів одного типу озброєння матеріальними резервами (форм. 21).

$$K_{зг}(x) = \frac{P_d(x) - P_d(0)}{1 - P_d(0)} \cdot 100\% \quad (21)$$

де,  $K_{зг}(x)$  – коефіцієнт забезпеченості групи об'єктів озброєння  $MP$ ;

$P_d(x)$  – імовірність достатності, коли  $MP\_Г$  містить  $x$  резервних елементів;

$$P_d(0) = \prod_{i=1}^m e^{-a_i} \quad \text{– імовірність достатності, коли у } MP\_Г$$

немає резервних елементів;

$m$  – число типів елементів в об'єкті озброєння;

$a_i = n_i * \lambda_i * T_p$  – середнє число відмовних елементів, знайдених по числу працюючих елементів в усієї групі об'єктів ( $n_i$ ), інтенсивності відмов елементів  $i$ -го типу ( $\lambda_i$ ) та витратам ресурсу об'єкту ( $T_p$ ) за період поповнення  $MP\_Г$ .

$$P_d(x) = \prod_{i=1}^m P_{ди}(a_i, x_i) \quad (22)$$

де,  $P_{ди}(a_i, x_i) = e^{-a_i} \sum_{j=0}^{x_i} \frac{a_i^j}{j!}$  – імовірність достатності, коли

$MP\_Г$  містить ( $x_i$ ) резервних елементів.

Працюючі елементи групи об'єктів озброєння разом з резервними елементами  $MP\_Г$  можуть бути представлені статистично незалежними резервними ланцюжками. Тому ймовірність достатності ( $P_d(x)$ ) при послідовній схемі

надійності елементів об'єкту, коли відмова елемента призводить до відмови об'єкту представимо формулою 22.

Типи та число запасних елементів у МР<sub>Г</sub> повинні забезпечувати задане значення коефіцієнта забезпеченості або ймовірності достатності МР<sub>Г</sub>.

Наше завдання полягає у знаходженні такого рішення про склад комплекту МР<sub>Г</sub>, який би забезпечував задане значення коефіцієнта забезпеченості при мінімальній вартості. Таке рішення буде раціональним за вартістю.

Ймовірність достатності ( $P_D(x)$ ) являє собою дискретну зростаючу функцію числа запасних елементів ( $x$ ). Прирошення ймовірності достатності ( $\Delta P_{\partial i}(a_i, x_i)$ ) є збитковою функцією, тобто внесок кожного наступного елемента у МР<sub>Г</sub> зменшується, прагнучи при необмеженому збільшенні елементів до нуля. Якщо число запасних елементів ( $x_i$ ) взяти так, щоб додаткові ймовірності цих елементів мали однакову величину, то такий комплект стане раціональним по сумарному числу елементів ( $x$ ). Це значить, що критерієм для вибору числа в кожній групі може служити рівність ( $\Delta P_{\partial i}(a_i, x_i) = \text{const}$ ). ( $\Delta P_{\partial i}(a_i, x_i)$ ) можна визначити за форм. 23.

Два різних елементи з однакою параметром надійності ( $a_i$ ) дадуть те саме збільшення ймовірності достатності, але ціна його буде залежати від вартості кожного з елементів. Тому умова раціоналізації за вартістю комплекту МР повинно бути сформульоване так: кількість запасних елементів вибираються таким чином, щоб збільшення ймовірності достатності комплекту МР на одиницю вартості елементів ( $C_i$ ) мали б однакову величину  $Y_i(a_i, x_i) / C_i \approx Y_c = \text{const}$ .

$$\Delta P_{\partial i}(a_i, x_i) = \phi_i(a_i, x_i) / (1 - \Phi(a_i, x_i)) = Y_i(a_i, x_i) \quad (23)$$

де,  $\Delta P_{\partial i}(a_i, x_i)$  – прирощення ймовірності достатності;

$\phi_i(a_i, x_i) = e^{-a_i}$  – диферент. функц. Пуассона;

$$\Phi_i(a_i, x_i) = 1 - e^{-a_i} \sum_{j=x_i}^{\infty} \frac{a_i^j}{j!} - \text{інтегр. функ. Пуассона};$$

$Y_i(a_i, x_i)$  – показник раціоналізації для  $i$ -го типу елементів.

Тепер раціоналізацію, за сумарною кількістю елементів  $x$ , забезпечить умова  $Y_i(a_i, x_i) = Y - \text{const}$ .

*Методику розрахунку комплекту  $MP_{\Gamma}$  можна викласти наступним чином.*

Вихідні дані для розрахунку:

1) заданий коефіцієнт забезпеченості групи систем  $MP_{\Gamma}$  при визначеній точності – ( $K_{3\Gamma} \pm 1\%$ ) (відсоток визначає замовник  $MP_{\Gamma}$ );

2) кількість типів елементів в об'єктах озброєння – ( $m$ );

3) середня витрата елементів кожного типу ( $a_i$ ) ( $i=1, m$ );

4) вартість елементів кожного типу ( $C_i$ ) ( $i=1, m$ ).

Порядок розрахунку:

1. Вибираємо перше значення показника раціоналізації  $MP_{\Gamma} - (Y_c^1)$  Його значення можна прийняти довільним. Але мова йде про ймовірнісне значення, до того ж помножене на вартість елементів. Перше значення приймемо, наприклад:

$$Y_c^1 = 10^{-3}$$

2. Визначаємо рівень показника оптимізації для елемента першого типу виходячи з того, що  $Y_{c1}(a_1, x_1) = Y_c^1 * C_1$

3. За відомими середньому числу відмовних елементів першого типу ( $a_1$ ) та рівню оптимізації ( $Y_{c1}(a_1, x_1)$ ), використав формулу (23), знаходимо число запасних елементів першого типу ( $x_1$ ).

4. Виконуючи пункти 2,3 для ( $i = 1, m$ ), знаходимо ( $x_i$ ) для ( $i = 1, m$ ).

5. За ( $a_i, x_i$ ) розраховуємо ( $P_{дi}(a_i, x_i)$ ), використовуючи пояснення формули (22) для ( $i = 1, m$ ).

6. За формулами (21,22) знаходимо ( $P^1_{д(x)}$ ) та ( $K^1_{3\Gamma}(x)$ ) та порівнюємо з заданим показником ( $K_{3\Gamma}$ ).

Залежно від знаку порівняння зменшуємо або збільшуємо показник раціоналізації і виконуємо розрахунки за пунктами 1–6 методики.

Коли значення ( $K_{зг}^1(x) \approx K_{зг} \pm 1\%$ ), розрахунок закінчено.

Розраховані значення ( $x_i$ ) ( $i=1,m$ ) дають наш раціональний за вартістю ЗПП<sub>Г</sub>.

$$X_{Г} = \sum_{i=1}^m x_i \quad (24)$$

де,  $m$  – кількість типів елементів в МР<sub>Г</sub>.

### **Висновки та напрями подальших досліджень.**

Розробка та корегування інструменту механізмів управління ЄДСЦЗ виступає як головна передумова підвищення ефективності управлінського процесу. Важливим компонентом є підготовка та прийняття обґрунтованих управлінських рішень щодо запобігання та подолання наслідків надзвичайних ситуацій. Ефективність функціонування ЄДСЦЗ в цілому визначається оперативністю дій сил цивільного захисту та наявності необхідних матеріальних резервів.

Тривалість проведення різного виду робіт залежить від достатнього запасу матеріального резерву, що використовується при виконанні робіт, та визначає час ліквідації НС та її наслідків, тим самим впливає на кількість людських жертв і об'єм матеріальних збитків від НС.

Пропонована математична модель дозволяє оцінити готовність об'єкту озброєння та підрозділу сил ЦЗ від забезпеченості матеріальними резервами, а також визначити загальні об'єми складського матеріального резерву МР<sub>С</sub>, раціонального за вартістю об'єму матеріальних резервів об'єкту озброєння МР-О та групи об'єктів МР-Г з метою забезпечення функціонування сил цивільного захисту на достатньому (заданому) рівні готовності..

Складність розрахунків визначає необхідність використання комп'ютерної техніки при реалізації цих методик. Тому подальшим напрямом наукових досліджень з даної проблематики вбачається розробка комп'ютерних програм розрахунку різних видів матеріальних резервів.

### Список використаних джерел

1. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 02.10.2012 № 5403-6 // База даних «Законодавство України / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення 20.10.2020).
2. Про затвердження Порядку створення та використання матеріальних резервів для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 30.09.2015 р. № 775 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/775-2015-%D0%BF> (дата звернення 20.10.2020).
3. ДСТУ 2860–94. Надійність техніки. Терміни та визначення. [Чинний від 1996–01–01]. К. : Держстандарт України, 1994. 29 с.
4. Аналітичний огляд стану техногенної та природної безпеки в Україні за 2018 рік. 2019. УкрНДІЦЗ, 448 с.
5. Федорчак О. Класифікація механізмів державного управління. *Демократичне врядування*. Науковий вісник. 2008. Вип. 1. С. 1–11.
6. Слісєєв В. Н. Показники залежності ефективності функціонування підрозділів сил цивільного захисту від забезпеченості матеріальними резервами. *Проблеми цивільного захисту: управління, попередження, аварійно-рятувальні та спеціальні роботи*: тези доп. III Всеукраїн. наук.–практ. конф., 02 жовтня 2015. Харків : НУЦЗУ. С. 95–97.
7. Методичні рекомендації посадовим особам центральних органів виконавчої влади щодо реалізації завдань у сфері цивільного захисту: посібник / Бондаренко О. О. та ін.. URL : [http://library.iducz.dsns.gov.ua/weblib/books/Bondarenko%20O/Met\\_rek\\_2017.pdf](http://library.iducz.dsns.gov.ua/weblib/books/Bondarenko%20O/Met_rek_2017.pdf) (дата звернення : 20.10.2020).

8. Вентцель Е. С. Теория вероятностей : монографія. М.: Наука, 1969. 578 с.
9. Єлісеєв В. Н., Попов Л. В. Показники залежності ефективності функціонування підрозділів оперативно-рятувальної служби цивільного захисту від забезпеченості матеріальними резервами. *Науковий збірник ІДУЦЗ*. 2013. № 1. С. 27–32.
10. Методичні рекомендації щодо створення та використання матеріальних резервів для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. К. : ДСНС України. 2017. 97 с.
11. Статистична інформація Державної служби статистики України // Вебсайт Держ.служби статистики / Державна служба статистики України. URL : <http://www.ukrstat.gov.ua/> (дата звернення : 20.10.2020).

## References

1. Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy [Code of civil defence of Ukraine]. (2020, липня 22). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> [in Ukrainian].
2. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy Pro zatverdzhennia Poriadku stvorennia ta vykorystannia materialnykh rezerviv dlia zapobihannia i likvidatsii naslidkiv nadzvychainykh sytuatsii " [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On approval of the Procedure for the creation and use of material reserves for the prevention and elimination of the consequences of emergencies"] (n.d.) *zakon.rada.gov.ua* Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/775-2015-%D0%BF> [in Ukrainian].
3. DSTU 2860–94. Nadiinist tekhniky. Terminy ta vyznachennia. Vymohy [Reliability of equipment. Terms and definitions]. *from 1 January 1996*. Kyiv : Derzhstandart Ukrainy, 1994. [ in Ukrainian].
4. Analitychnyi ohliad stanu tekhnohennoi ta pryrodnoi bezpeky v Ukraini za 2018 rik [Analytical review of the state of man-made and natural security in Ukraine in 2018]. 2019. UkrNDITsZ, S. 448. [ in Ukrainian].
5. Fedorchak O. Klasyfikaciya mexanizmv derzhavnogo upravlinnya [Classification of mechanisms of public administration].

«Demokraty`chne vryaduvannya». Naukovy`j visny`k. Vy`pusk 1. 2008. s. 1–11. [ in Ukrainian].

6. Yelisieiev V. N. (2015), Pokaznyky zalezhnosti efektyvnosti funktsionuvannia pidrozdiliv syl tsyvilnoho zakhystu vid zabezpechenosti materialnymy rezervamy. [Indicators of the dependence of the effectiveness of the units of civil defense forces on the provision of material reserves] Proceedings from *III Vseukrainska naukovo–phaktychna ronferensiia. “Problemy tsyvilnoho zakhystu: upravlinnia, poperedzhennia, avariino–riatuvalni ta spetsialni roboty»* m. Kharkiv NUTsZU [ in Ukrainian].
7. Bondarenko O. O., and al. Metodychni rekomendatsii posadovym osobam tsentralnykh orhaniv vykonavchoi vlady shchodo realizatsii zavdan u sferi tsyvilnoho zakhystu: posibnyk [Methodical recommendations to officials of the central bodies of executive power on the implementation of tasks in the field of civil protection] (n.d.) *lsbrary.iducz.dsns.gov.ua* URL : <https://cutt.ly/JhuXnYP> [in Ukrainian].
8. Venttsel E. S. (1969) *Teoryia veroiatnostoni [Theory of probabilities]* M: Nauka.
9. Yelisieiev V. N. & Popov L. V. (2013) Pokaznyky zalezhnosti efektyvnosti funktsionuvannia pidrozdiliv operatyvno–riatuvальноi sluzhby tsyvilnoho zakhystu vid zabezpechenosti materialnymy rezervamy. [Indicators of dependence of efficiency of functioning of divisions of operative–rescue service of civil protection on provision with material reserves]. *Naukovyi zbirnyk IDUTsZ – Scientific collection of IDUCZ 1*, 27–32. [ in Ukrainian].
10. Metodychni rekomendatsii shchodo stvorennia ta vykorystannia materialnykh rezerviv dlia zapobihannia i likvidatsii naslidkiv nadzvychainykh sytuatsii [Methodical recommendations on the creation and use of material reserves to prevent and eliminate the consequences of emergencies]. – Kyiv. : DSNS Ukrainy. [ in Ukrainian].
11. Statystychna informatsiia Derzhavnoi sluzhby statystyky Ukrainy (n.d.) *ukrstat.gov.ua* URL : <http://www.ukrstat.gov.ua> [ in Ukrainian].

**METHOD OF CALCULATION OF MATERIAL RESERVES  
AS AN TOOL OF THE MECHANISM OF PUBLIC  
MANAGEMENT OF CIVIL PROTECTION FORCES**

**Yeliseiev Valerii**, Cand. of Sc. (Eng.), Assoc. Prof., Lecturer of the Department of Fire Prevention and Life Safety. tel. : +380672491527, e-mail: [elisev1941@ukr.net](mailto:elisev1941@ukr.net), <https://orcid.org/0000-0002-2427-0860>

**Pruskiy Andrii**, Cand. of Sc. (Eng.), Assoc. Prof., Head of the Department of Fire Prevention and Life Safety. tel. : +380979480488, e-mail: [prusskiy@ukr.net](mailto:prusskiy@ukr.net), <https://orcid.org/0000-0002-9132-7070>

**Tyshchenko Vasyl**, Associate Professor of the Department of Fire Prevention and Life Safety. Candidate of Sciences in Public Administration. Associate Professor +380502156456, e-mail: [tva\\_5555@ukr.net](mailto:tva_5555@ukr.net), <https://orcid.org/0000-0001-7505-1599>

**Vlasenko Yevhen**, Senior Lecturer of the Department of Fire Prevention and Life Safety, +380679615878, e-mail: [geniy20091@ukr.net](mailto:geniy20091@ukr.net), <https://orcid.org/0000-0002-9619-1504>

Institute of Public Administration and Research in Civil Defense

**Abstract.** Training and taking reasonable managerial decisions is an important element of administration activity. The efficiency of the single state system of civil protection in general depends on the prompt actions of civil protection forces. The civil protection forces consist of emergency-rescue formations, specialized services and other civil protection formations aimed for emergency-rescue and other urgent works in emergency mitigation. Duration of different works depends on the sufficient reserves of materials used for works, and defines the time of emergency response and its consequences, and so influence the quantity of human losses and amount of material losses due to emergency. The scientific article proposes a mathematical scheme for definition of necessary (sufficient) material reserves in order to improve the efficiency of actions of civil protection subdivisions during the emergency mitigation based on the analysis of the tasks defined by the Civil Protection Code as well as the actions of government agencies and civil protection forces in emergencies. Material reserves needed to provide the exploitation and repairing of the hardware and weapon may form the sets of material reserves or material reserves by individual types of elements at stocks. Constituent parts of material reserves may be in their turn divided into object (for one type of hardware) and group ones (for the group of hardware objects of similar type). The article develops the mathematical scheme of calculation of material reserves needed for provision equipment and weapons exploitation during emergency-rescue and other types of works. We use some indexes of weapon reliability to assess the influence of material reserves on efficiency of civil protection subdivisions during the emergency response and its consequences.

**Key words:** civil protection forces, calculation method, material reserves, availability index, weapons object, probability.

УДК 351.854

**Кропивницький Роман,**  
канд. наук держ. упр.,  
E-mail: krapiducz@ukr.net,  
ORCID iD [0000-0002-8841-4675](https://orcid.org/0000-0002-8841-4675)

## **ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАУКОВОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ**

*[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-143-159](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-143-159)*

**Анотація.** У статті досліджено досвід регулювання наукової діяльності європейських країн (Німеччині, Великобританії, Франції, Швеції та Фінляндії), Сполучені Штати Америки, Японії та Китаю. Вивчено особливості діяльності органів державного регулювання в цих країнах та методи регулювання, які вони використовують. Встановлено структуру наукових установ, методи та джерела їх фінансування, а також напрями використання отриманих коштів. З'ясовано спільні та відмінні риси провадження наукової діяльності більшості розвинутих країн Євросоюзу. Встановлено роль Технологічних парків, міст-технополісів та навчальних закладів у розвитку світового науково-технічного прогресу. Вивчення зарубіжного досвіду державного регулювання наукової діяльності дозволило з'ясувати наявність відмінностей такого регулювання у різних країнах світу. Загальною тенденцією світового науково-технічного прогресу, особливо в таких країнах, як США, Японія та Китай, є створення і розвиток технологічних, наукових парків та будівництво цілих міст - наукових технополісів.

**Ключові слова:** державне регулювання, наукова діяльність, методи регулювання, наукова установа, джерела фінансування, гранти, дослідження.

**Постановка проблеми.** Важливим аспектом в сфері сучасного розвитку наукової діяльності та науки в цілому є процес наближення та інтеграції її до найкращих світових стандартів. Вивчаючи світовий досвід регулювання наукової

діяльності можливо і доцільно імплементувати його для удосконалення механізму державного управління науковою діяльністю наукових установ в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Останнім часом, в зв'язку з євроінтеграційним розвитком держави, вітчизняних науковців цікавлять питання регулювання наукової діяльності за кордоном. Так, вивченням та імплементациєю міжнародного досвіду регулювання науковою сферою займалися: Т. Бологіб, В. Будкін, Т. Вітренко-Хрустальова, М. Гаман, Л. Овчаренко, Н. Христинченко, О. Ядранська та ін.

**Мета статті** полягає у вивченні особливостей державного регулювання наукової діяльності у інших країнах та пошуку можливостей імплементациі зарубіжного досвіду в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Вивчення зарубіжного досвіду державного регулювання наукової діяльності дозволило з'ясувати наявність відмінностей такого регулювання у різних країнах світу. Нами було досліджено досвід найбільш провідних та наукоутворюючих країн світу, таких як ряд європейських країн (Німеччина, Великобританія, Франція, Італія, Швеція та Фінляндія), Сполучені Штати Америки, Японія та Китай.

*Федеративна Республіка Німеччини (ФРН)* має значний науковий потенціал та велику кількість різноманітних установ, які здійснюють наукову діяльність, до яких належать науково-дослідницькі організації, університети, а також наукові підрозділи великих фірм та корпорацій. Найважливішими науково-дослідницькими організаціями є Товариство ім. Макса Планка, Об'єднання ім. Гельмгольца, Товариство ім. Фраунгофера та Об'єднання ім. Лейбніца [1]. Товариство ім. Лейбніца має 300-річну історію та вважається найбільшим, найважливішим та найвпливовішим науковим товариством Німеччини.

Головною науковою установою в Німеччині є Німецька Академія наук. У загальному плані німецькі академії наук – це товариства вчених і позауніверситетські дослідницькі установи одночасно. Їх метод роботи, який базується на постійності, незалежності та високих наукових стандартах, дозволяє їм здійснювати науково-дослідницькі проекти, реалізація яких потребує тривалого часу та унікальних ресурсів. Академії створюють довідковий апарат у певній галузі чи теоретичний фундамент для використання їхнього доробку іншими вченими та громадськістю. У роботі ними використовуються маловідомі фонди, специфічне обладнання чи рідкісні матеріали, як для власних досліджень, у наукових обговореннях чи ж особливих для певної галузі науки постановок проблем [2].

Головною особливістю державного регулювання науковою діяльністю в Німеччині є його розподіл між федеральним урядом та урядами земель (регіональний рівень). Загальні питання науково-інноваційної політики розглядають в основному два міністерства: Міністерство освіти і науки та Міністерство економіки і праці. При цьому інші міністерства також беруть участь у розробці наукової політики, переважно через фінансування технологічних програм і підтримку оборонних науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт [3].

Державне фінансування різних аспектів досліджень організовано трьома способами: з федерального бюджету; з місцевих бюджетів, спільно з федеральним і місцевого бюджетів [4]. За рахунок державних коштів надається підтримка дослідженням у тих галузях науки, які ще не мають безпосереднього стосунку до технологічного та економічного розвитку, але проводяться в інтересах суспільства, наприклад, тому що фундаментальні дослідження здатні створити імпульси для дослідницьких галузей, орієнтованих на прикладні цілі [5]. Також характерною особливістю державної підтримки науки у Німеччині є те, що розвиток науки

фінансується не лише за рахунок коштів державного, а й місцевих бюджетів [6]. Крім державного фінансування, що покриває тільки третю частину всіх витрат на науку, в Німеччині на наукові дослідження залучаються кошти приватних фірм, некомерційних організацій та фондів.

За останні роки, в результаті проведених реформ, Німеччина досягла значного розвитку системи наукових досліджень, в наслідок чого: збільшились науково-дослідні можливості інститутів; збільшився загальний обсяг державного фінансування наукових досліджень; запроваджено ефективне розпорядження наявними фондами; покращилось кадрове забезпечення наукових установ [7].

*Великобританія.* Науково-технічний потенціал Великобританії робить її світовим науковим лідером, що в свою чергу позитивно впливає на економічний розвиток країни в цілому.

У Великобританії наукова діяльність, в основному, зосереджена у трьох секторах: державному, освітянському та приватному. Науково-дослідні інститути і центри (лабораторії) державного сектора проводять в основному фундаментальні та прикладні наукові дослідження. Заклади вищої освіти проводять в основному фундаментальні дослідження. Більшу частину прикладних розробок і досліджень проводить саме приватний сектор з метою їх комерціалізації, поширення та впровадження у виробництво. Приблизний розподіл за секторами виглядає наступним чином: урядові лабораторії – 15,3%; заклади вищої освіти – 13,7%; дослідницькі асоціації, дослідницькі публічні корпорації та лабораторії, приватні фірми – 84,3%; інші організації – 3,7% [8].

Підтримка держави надається в основному довготривалим, цікавим і перспективним науковим проектам, розвитку і покращенню науково-технічної інфраструктури, навчанню і підготовці висококваліфікованих фахівців для потреб промислового розвитку країни. На державному рівні здійснюються заходи щодо залучення до роботи на науковій

базі країни провідних, перспективних та талановитих науковців з інших країн світу. Стимулювання розвитку науки і техніки здійснюється також шляхом прямого фінансування, а також податкової і амортизаційної політики.

Уряд Великобританії, здійснюючи регулювання наукової діяльності, забезпечує стабільно високий рівень розвитку науки і техніки, використовуючи для цього як фінансові, так і управлінські важелі. Слід зазначити, що саме управління відіграє роль синтезуючого елемента всіх ланок науково-виробничого комплексу «дослідження – розробки – виробництво – споживання», формує зв'язок наукових досліджень і прикладних розробок з економікою країни в цілому [9].

*Франція.* Головними установами, що регулюють наукову діяльність Франції є міністерство, що відповідає за наукові дослідження (у структурі міністерства національної освіти, вищої освіти й науки) та міністерство, яке відповідає за промисловий розвиток (у структурі міністерства економіки, фінансів і промисловості) [5]. Інші міністерства (оборони, охорони навколишнього природного середовища тощо) відіграють зазвичай другорядну роль. Не менш важливе значення має державне агентство OSEO, яке було створено в 2005 році шляхом об'єднання трьох національних установ підтримки малого бізнесу – національного агентства з підвищення інноваційної привабливості наукових досліджень, агентства зі страхування малого бізнесу та банку, що працює з малими та середніми підприємствами [7].

Провідною державною установою Франції, що здійснює фундаментальні дослідження, є CNRS (Національний центр наукових досліджень). У CNRS входять власні дослідні лабораторії та групи, а також два інститути – Національний інститут наук про Всесвіт та Національний інститут ядерної фізики і фізики елементарних часток. CNRS має певний пріоритет під час розподілу державних коштів [10].

Особливостями функціонування фундаментальної науки Франції є наступні: досить низька частка адміністративних витрат; основною структурною одиницею є лабораторія. В усіх лабораторіях, що співробітничують з CNRS, незалежно від їхніх статусу і приналежності, реалізується єдина політика, діють єдині правила створення, контролю й ліквідації лабораторій та координації їхньої діяльності, встановлені CNRS [11].

Реформа французької науки, що направлена на підвищення конкурентоспроможності економіки, призвела до значного розширення прав наукових організацій в розподілі бюджетних коштів, полегшення адміністративних процедур, збільшення самостійності самих науковців.

Державне регулювання науковою діяльністю реалізується шляхом прямої (безвідсоткові позики) і непрямой (податкова знижка, податкові канікули) фінансової підтримки. З метою оцінки досліджень і наукових проектів створюється спеціальне агентство [12].

*Швеція.* У Швеції, яка прагне бути серед провідних країн у галузі науки, три чверті фінансування на НДР та ДКР припадає на промисловість. Головним джерелом фінансування наукової роботи в університетах і інших закладах вищої освіти є державний бюджет, кошти з якого виділяються як у формі прямих державних дотацій, так і по лінії різних рад з науки й інших державних агентств і відомств [5].

Основними державними установами, що безпосередньо займаються фінансуванням наукових досліджень і розробок є: Vetenskapsredet – Шведська рада з наукових досліджень, Vinnova – Шведське управління інноваційних систем, Formas – Шведська рада з наукових досліджень у сфері охорони навколишнього середовища, сільськогосподарських наук і територіального планування, FAS – Шведська рада з наукових досліджень у сфері трудових відносин і соціального забезпечення [13].

У Швеції також працюють інші некомерційні фонди, які фінансують науку, але їх вплив на регулювання науковою діяльністю не значний.

Особливістю наукової діяльності у Швеції є те, що всі університети мають статус науково-дослідних. А з 2010 року запрацювала прогресивна система надання пільг університетам, яка на законодавчому рівні закріпила їх дослідницьку та фінансову автономність.

*Фінляндія.* Урядовою організацією Фінляндії, що здійснює регулювання науковою діяльністю є Рада з наукової й технологічної політики, головною метою функціонування якої є стимулювання економічного зростання, розвиток промисловості та торгівлі, поширення нових методик і розширення банку знань [14].

Головною установою, яка координує політику у сфері науки, шляхом планування та розподілу бюджетних коштів є Tekes – Агентство з фінансування технологій та інновацій. Надання коштів здійснюється на конкурсній основі за умов співфінансування. Також Tekes забезпечує постійний моніторинг виконання профінансованих робіт.

Не менш важливою установою, що здійснює регулювання науковою діяльністю, є Sitra – Національний фонд з досліджень і розвитку, що являє собою незалежний державний фонд, що працює під наглядом парламенту та здійснює інвестиції в високотехнологічні проекти.

*Італія.* В Італії провідною науковою організацією є CNR – Національна дослідна рада, яка є громадською організацією, головний обов'язок якої полягає у виконанні, просуванні, поширенні, передачі та покращенні дослідної активності в основних секторах зростання знань, а також застосування цих знань для наукового, технологічного економічного і соціального розвитку країни. Основним джерелом фінансування CNR є держава, але ринок також вносить свою частку: до 30% прибутків CNR отримує від робіт на зовнішні

замовлення і за угодами з фірмами, контрактами з Євросоюзом та міжнародними організаціями [4].

До складу CNR входять: INFN – Національний інститут ядерної фізики, INGV – Національний інститут геології та вулканології, INAF – Національний інститут астрофізики, ASI – Італійське космічне агентство [15].

Підводячи підсумок організації та провадження наукової діяльності більшості розвинутих країн Євросоюзу, які мають значний науково-технічний потенціал, ми дійшли висновку, що їм притаманні деякі спільні риси, що об'єднують їх до «континентальної моделі», характерною ознакою якої є значна частка бюджетного (державного) фінансування наукових досліджень. Незважаючи на те, що цей досвід є досить прогресивний для організації наукової діяльності в Україні, але самі європейські дослідники відмічають і його негативні сторони, такі як: бюрократизм, складність адміністративної системи; негнучкість, інертність, сталість системи наукових досліджень; непривабливість наукової кар'єри, і як наслідок «відтік мізків» та збільшення середнього віку наукових працівників.

*Сполучені штати Америки.* Яскравим представником з децентралізованим типом регулювання наукової діяльності є Сполучені Штати Америки. Як не дивно, але в США відсутнє спеціалізоване міністерство з питань науки. За підтримку фундаментальних досліджень в країні відповідає ряд державних установ: Державний департамент охорони здоров'я, Державний департамент енергетики, Державний департамент оборони, Державний департамент сільського господарства, NASA – Національне аерокосмічне агентство, Національний науковий фонд [11]. Головним принципом надання коштів науковим установам є розподіл коштів на конкурсній основі за напрямками.

Особливістю організації наукової діяльності є федеральне законодавство, яке періодично, відповідно до потреб приймає програми в галузі науково-технічного розвитку, які мають

силу закону. Ці програми встановлюють державно-правове регулювання і призначені для розв'язання стратегічних і тактичних завдань державної політики у галузі науки.

Основною відмінністю організації наукової діяльності США є система надання вищої освіти шляхом проведення лівової частки фундаментальних досліджень у лабораторіях та науково-дослідних центрах закладів вищої освіти проводиться. Американська система освіти повністю інтегрована у практичні проблеми корпоративного сектору та заздалегідь готує кадри, здатні ці проблеми вирішувати. Саме такий підхід до організації діяльності робило й робить американську науку у ВНЗ найпотужнішою та найефективнішою у світі, сила якої полягає в ефективній взаємодії з корпоративним сектором [16].

Не менш важливим елементом регулювання наукової діяльності є система оцінювання ефективності реалізації державної політики у галузі науки. Оцінювання заходів наукової політики реалізується для визначення рівня досягнення поставленої мети, а також забезпечення жорсткого контролю над бюджетними видатками [17].

*Японія.* В Японії, під управлінням прем'єр-міністра діє Наукова рада, яка є спеціалізованим агентством, метою діяльності якого є просування науки в уряді, промисловості та в повсякденному житті. Наукова рада Японії ухвалює рішення із найважливіших наукових проблем і забезпечує ефективний обмін знаннями між ученими з метою забезпечення підвищення продуктивності наукових досліджень [4]. На запит уряду або з власної ініціативи Наукова рада пропонує рекомендації з наукової політики [10].

Також в Японії діє, заснована за підтримки імператора, некомерційна організація JSPS (Японське товариство сприяння розвитку науки), яка являє собою незалежну адміністративну установу, організовану з метою сприяння просуванню науки в усіх сферах: природничій, соціальній і гуманітарній. JSPS здійснює оптимізацію ефективності управління, поліпшення якості послуг, пропонованих університетами і науково-

дослідними інститутами. Також JSPS відіграє ключову роль в управлінні широким спектром японських навчальних і наукових програм [4].

Основними функціями JSPS є: заохочення молодих дослідників; сприяння розвитку міжнародної наукової кооперації; виділення грантів на наукові дослідження; виконання досліджень для майбутніх програм; підтримування наукової кооперації між академічним співтовариством і промисловістю; збирання і поширення інформації про науково-дослідну діяльність [18]. Діяльність JSPS забезпечується щорічними урядовими субсидіями.

*Китай.* Цікавий, на наш погляд, є досвід регулювання наукової діяльності Китаю, який увійшов до десятки країн – лідерів у галузі науки і техніки та продовжує розвивати трансфер високих технологій.

Провідною академічною установою і сучасним центром розвитку науки і технологій у країні є Академія наук Китаю, до складу якої входить п'ять підгруп, що включають 108 науково-дослідних інститутів, понад дві сотні наукових і технологічних підприємств, більше двох десятків забезпечуючих організацій, зокрема один університет, одна аспірантура і п'ять документально-інформаційних центрів, розташованих у різних провінціях Китаю [10].

Головними завданнями Академії наук Китаю є:

- проведення фундаментальних і прикладних досліджень;
- національний моніторинг природних ресурсів і довкілля;
- забезпечення країни науковими даними;
- консультування уряду з питань наукової політики;
- виконання доручень уряду щодо ключових науково-технічних проблем для економічного розвитку країни;
- навчання науково-технічного персоналу;
- залучення промислових підприємств до активної участі в наукових дослідженнях [4].

В результаті покрокової реформи системи науки і освіти, держава надала повну свободу і автономію науково-дослідним

інститутам, що дозволило прозоро і відкрито здійснювати державне фінансування науково-дослідних установ за результатами конкурсів, які проводять Міністерство наук, Національний науковий фонд та сама Академія наук Китаю. Зазначені реформи сприяли розвитку здорової конкуренції та значного підвищення продуктивності наукових досліджень. Адміністративна реформа значно спростила бюрократичні процедури в галузі науки і технологій, а також прискорила процес прийняття рішень.

Окрему вагу у зазначеній реформі приділено розробці та фінансуванню на державному рівні програмі щодо залучення іноземних науковців, як в якості трансферу знань, так і на постійній основі.

Технопарки і технополіси. Загальною тенденцією світового науково-технічного прогресу, особливо в таких країнах, як США, Японія та Китай, є створення і розвиток технологічних, наукових парків та будівництво цілих міст – наукових технополісів.

Технологічні парки є найбільш адаптованою організаційною формою, оскільки вони вирішують широке коло регіональних та загальнодержавних науково-технічних і соціально-економічних проблем, зазвичай, мають вузьку спеціалізацію і сприяють розвитку обмеженого кола наукових галузей і виробництв [19].

Науковий парк – це керована професіоналами інституціональна структура, покликана підвищити добробут нації на основі сприяння інноваціям і конкурентоспроможності. Для досягнення зазначених цілей науковий парк сприяє і управляє потоком технологій і знань університетів, дослідницьких інститутів, фірм; стимулює створення й діяльність інноваційних фірм на основі процесів інкубації й росту; пропонує інші послуги з надання висококласних приміщень і об'єктів для резидентних компаній [20].

Японська модель інтеграції науки і виробництва, науково-технічного прогресу передбачає будівництво міст-технополісів, в яких зосереджуються науково-дослідні і дослідно-конструкторські роботи і наукоємне промислове виробництво. Найважливішими особливостями технополісів є взаємопов'язане вирішення завдань із модернізації традиційних для регіону галузей промисловості і вихід їх на сучасний рівень, вибір наукових напрямів, визнаних пріоритетними для цього технополісу, випереджаючий розвиток виробничої інфраструктури і створення найсприятливіших умов для співробітників, фахівців і жителів міст, на території яких вони формуються [21].

Вагому роль у розвитку технопарків відіграють потужні навчальні заклади. Технопарки активно використовують інфраструктуру університетів, зокрема, дослідницькі лабораторії [22].

Таким чином, наукові парки – це певного роду організація, яка включає в себе сукупність науково-дослідних установ та організацій, які займаються вивченням проблем у певній сфері наукової діяльності, вивчають економічні та соціальні потреби на певному етапі розвитку держави, розробляють шляхи для удосконалення техніки та технологій виробництва, досліджують нові технології виробництва, що спричиняє модернізацію виробництва та вихід товарів на світовий ринок [6].

### **Висновки та перспективи подальших досліджень.**

Провівши аналіз світового досвіду регулювання наукової діяльності, доцільно зробити наступні висновки:

1. Наукову діяльність здійснюють державні науково-дослідні установи, заклади вищої освіти, а також наукові підрозділи підприємств приватних форм власності, в тому числі великих фірм та корпорацій.

2. Уряди науково розвинутих країн світу здійснюють на державному рівні регулювання наукової діяльності, використовуючи для цього суто фінансові механізми.

Державне регулювання науковою діяльністю реалізується шляхом прямої (різномірне бюджетне фінансування, гранти, субсидії, дотації, безвідсоткові позики тощо) і непрямой (система пільг, податкова знижка, податкові канікули тощо) фінансової підтримки. З метою фінансування наукової діяльності залучаються кошти приватних фірм, некомерційних організацій та фондів. Частка цього фінансування з року в рік невідмінно зростає.

3. Методи роботи установ, що здійснюють наукову діяльність, базуються на постійності, незалежності, самостійності, автономності, відкритості та високих наукових стандартах. Світові тенденції реформування наукової діяльності направлені на значне розширення прав наукових установ в розподілі бюджетного фінансування, полегшення адміністративно-бюрократичних процедур, збільшення самостійності наукових працівників, зменшення частки адміністративних витрат.

4. Загальною світовою тенденцією науково-технічного прогресу є створення великих науково-виробничих об'єднань (технологічні, наукові парки, технополіси).

5. Важливим елементом регулювання наукової діяльності є система оцінювання ефективності реалізації державної політики у галузі науки, яке здійснюється для визначення рівня виконаних робіт та забезпечення контролю над витраченими коштами [23].

### Список використаних джерел

1. Гут Д. Болонський процес: вплив реформи вищої освіти на структуру та організацію докторантури в Німеччині. *Вища школа*. 2007. № 3. С. 85–94.
2. Яремчук Н. Знайомимося з системою освіти в Німеччині. *Обдарована дитина*. 2007. № 3. С. 38–44.
3. Селезнев А. Бюджетное финансирование науки. *Экономист*, 2002. № 1. С. 41–49.
4. Луценко Т. А. Міжнародний досвід державного регулювання науки та інноваційної діяльності. *Теорія та практика*

*державного управління* : зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ: Магістр, 2015. Вип. 2 (49). С. 311–316.

5. Данилова І. Зарубіжний досвід державного регулювання наукової сфери: теоретико-методологічні рекомендації для України. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. Кишинів, 2014, грудень. С. 79–85.
6. Христинченко Н. Міжнародно-правовий аспект розвитку наукової діяльності в зарубіжних країнах. *Актуальні проблеми правознавства*. 2017. № 2 (10). С. 46–50.
7. Иванова Н. Национальные инновационные системы. *Вопросы экономики*. 2006. № 7. С. 59–70.
8. Пронкин С. Государственное управление зарубежных стран. Москва: Аспект-Пресс, 2001. 416 с.
9. Шелюбський Н. В. Науково-технічна політика Великої Британії. Москва: Наука, 1990. 113 с.
10. Бологіб Т. М. Фінансування науки за кордоном. *Фінанси України*. 2005. № 4. С. 46–53.
11. Ядранська О. В. Зарубіжний досвід державного регулювання науки: основні форми та напрями. *Зб. Наук. пр. ДонДУУ*. Серія: Державне управління. 2007. Вип. 93, т. 8. С. 63–69.
12. Рубвальтер Д. А. Реформа науки во Франции: полезный опыт для России. URL: <http://np.tu-bryansk.ru/doc/any/20.pdf> (дата звернення 17.07.2020).
13. Высшее образование и наука: Швеция — страна интеллектуального роста. URL: <http://sharingsweden.se/wp-content/uploads/2016/07/Higher-education-Russian-high-resolution.pdf> (дата звернення 17.07.2020).
14. Будкін В. Державна інноваційна політика: український та зарубіжний досвід. *Дослідження міжнародної економіки*: зб. Наук. пр. Київ: ІСЕМВ НАН України, 2011. № 1(66). С. 25–40.
15. Шовкун І. А. Моделі інноваційного розвитку: міжнародний досвід та уроки для України. *Проблеми науки*. 2002. № 8. С. 75–83.
16. Гаман М. В. Державне управління інноваціями: Україна та зарубіжний досвід. Київ: Вікторія, 2004. 312 с.
17. Федулова Л. Технологічний розвиток економіки. *Економіка України*. 2006. № 5. С. 4–11.
18. Овчаренко Л. В. Роль державного регулювання у становленні інноваційного підприємництва а країнах з перехідною економікою. *Наукові записки*. 2003. Т. 21. С. 49–55.

19. Васильєва Н. В. Нормативно-правове регулювання інноваційної діяльності технопарків в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2008. № 14. С. 21–23.
20. Костюнина Г. М., Баронов В. И. Технопарки в зарубежной и российской практике. *Вестник МГИМО*. 2012. № 3. С. 91–99.
21. Вітренко-Хрустальова Т. М. Особливості та напрямки державного регулювання інноваційного розвитку економіки у різних країнах. Київ: КТН, 2009. 456 с.
22. International Association of Science Parks statistics. URL: <http://www.iasp.ws/Our-industry/Statistics> (Last accessed: 17.04.2018).
23. Кропивницький Р. С. Державне регулювання та розвиток наукової діяльності: зарубіжний досвід та можливості для України. *Інвестиції: практика та досвід* : наук. фах. вид. 2018. № 10. С. 135–140.

## References

1. Hut, D. (2007), “The Bologna Process: the impact of higher education reform on the structure and organization of doctoral studies in Germany”, *Vyscha shkola*, vol. 3, pp. 85–94 [in Ukrainian].
2. Yaremchuk, N. (2007), “Get acquainted with the education system in Germany”, *Obdarovana dytyna*, vol. 3, pp. 38–44 [in Ukrainian].
3. Seleznev, A. (2002), “Budget financing of science”, *Jekonomist*, vol. 1, pp. 41–49 [in Russian].
4. Lutsenko, T. A. (2015), “International experience of public regulation of science and innovative activity”, *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia: zbirnyk naukovykh prats' [collection of scientific papers]*, Vyd-vo KharRI NADU: Mahistr, Kharkiv, Ukraine, vol. 2 (49), pp. 311–316 [in Ukrainian].
5. Danylova, I. (2014), “Foreign experience of public regulation of the scientific sphere: theoretical and methodological recommendations for Ukraine”, *Jurnalul juridic național: teorie și practică*, Kyshyniv, Moldova, pp. 79–85 [in Ukrainian].
6. Khrystynchenko, N. (2017), “International legal aspect of the development of scientific activity in foreign countries”, *Aktual'ni problemy pravoznavstva*, vol. 2 (10), pp. 46–50 [in Ukrainian].
7. Ivanova, N. (2006), “National Innovation Systems”, *Voprosy jekonomiki*, vol. 7, pp. 59–70 [in Russian].

8. Pronkin, S. (2001), *Gosudarstvennoe upravlenie zarubezhnykh stran* [Public Administration of Foreign Countries], Aspekt-Press, Moskva, Russia [in Russian].
9. Sheliubs'kyj, N. V. (1990), *Naukovo-tekhnichna polityka Velykoi Brytanii* [Science and Technology Policy of Great Britain], Nauka, Moskva, Russia [in Ukrainian].
10. Bolohib, T. M. (2005), “Financing science abroad”, *Finansy Ukrainy*, vol. 4, pp. 46–53 [in Ukrainian].
11. Yadrans'ka, O. V. (2007), “Foreign experience of public regulation of science: basic forms and directions”, *zbirnyk naukovykh prats' [collection of scientific papers] DonDUU, Seriia: Derzhavne upravlinnia*, no. 93, vol. 8, pp. 63–69 [in Ukrainian].
12. Rubval'ter, D. A. (2018), “Reform of science in France: useful experience for Russia”, available at: <http://np.tu-bryansk.ru/doc/any/20.pdf>. (Accessed 17 April 2019) [in Russian].
13. Sharing Sweden (2018), “Higher education and science: Sweden is a country of intellectual growth”, available at: <http://sharingsweden.se/wp-content/uploads/2016/07/Higher-education-Russian-high-resolution.pdf> (Accessed 17 April 2019) [in Ukrainian].
14. Budkin, V. (2011), “State innovation policy: Ukrainian and foreign experience”, *Doslidzhennia mizhnarodnoi ekonomiky: zbirnyk naukovykh prats' [collection of scientific papers]*, ISEMV NAN Ukrainy, Kyiv, Ukraine, vol. 1(66). pp. 25–40 [in Ukrainian].
15. Shovkun, I. A. (2002), “Models of innovative development: international experience and lessons for Ukraine” *Problemy nauky*, vol. 8, pp. 75–83 [in Ukrainian].
16. Haman, M. V. (2004), *Derzhavne upravlinnia innovatsiiny: Ukraina ta zarubizhnyj dosvid* [Public Administration of Innovation: Ukraine and Foreign Experience], Viktoriia, Kyiv, Ukraine [in Ukrainian].
17. Fedulova, L. (2006), “Technological development of economy”, *Ekonomika Ukrainy*, vol. 5, pp. 4–11 [in Ukrainian].
18. Ovcharenko, L. V. (2003), “The role of public regulation in the development of innovative entrepreneurship in countries with economies in transition” *Naukovi zapysky*, vol. 21, pp. 49–55 [in Ukrainian].
19. Vasyli'eva, N. V. (2008), “Legal regulation of innovative activity of technoparks in Ukraine” *Investytsyi: praktyka ta dosvid*, vol. 14, pp. 21–23 [in Ukrainian].

20. Kostjunina G. M. and Baronov V. I. (2012), “Technoparks in foreign and Russian practice” *Vestnik MGIMO*, vol. 3, pp. 91–99 [in Russian].
21. Vitrenko-Khrustal'ova, T. M. (2009), *Osoblyvosti ta napriamky derzhavnoho rehuliuвання innovatsijnogo rozvytku ekonomiky u riznykh krainakh* [Features and directions of public regulation of innovative economic development in different countries], KTN, Kyiv, Ukraine [in Ukrainian].
22. The official site of International Association of Science Parks and Areas of Innovation (2018), “Statistics”, available at: <http://www.iasp.ws/Our-industry/Statistics> (Accessed 17 April 2019) [in English].
23. Kropyvnytskyi, R. S. (2018), “State regulation and development of scientific activity: foreign experience and opportunities for Ukraine” *Investytsyi: praktyka ta dosvid*, vol. 10, pp. 135–140 [in Ukrainian].

## FOREIGN EXPERIENCE OF PUBLIC REGULATION OF SCIENTIFIC ACTIVITY

**Kropyvnytskyi Roman**, Cand. of Sc. (Pbl Adm), Assoc. Prof. of the Department of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, Institute of Public Administration and Research in Civil Protection, 01011, Kyiv, Rybalska Str., 18, (044) 430-90-57, e-mail: [krapiducz@ukr.net](mailto:krapiducz@ukr.net), <https://orcid.org/0000-0002-8841-4675>

**Abstract.** The article deals with experience on the regulation of the scientific activities of European countries (Germany, Great Britain, France, Sweden and Finland), the United States of America, Japan and China. The peculiarities of the activity of public regulation bodies in these countries and the methods of regulation that they use are studied. The structure of scientific institutions, methods and sources of their financing, as well as directions of use of the received funds are established. The common and distinctive features of scientific activity of the majority of developed countries of the European Union are found out. The role of Technological parks, city-technopolises and educational institutions in the development of world scientific and technological progress has been established. Studying the foreign experience of public regulation of scientific activity made it possible to find out the differences of such regulation in different countries of the world. The general trend of world scientific and technological progress, especially in countries such as the USA, Japan and China, is the creation and development of technological, scientific parks and the construction of entire cities - scientific technopolis.

**Key words:** public regulation, scientific activity, methods of regulation, scientific institution, sources of funding, grants, research.

УДК 351.778

**Литвиновський Євген,**  
канд. пед. наук, старш. наук. співроб.,  
ORCID iD [0000-0003-2127-8354](https://orcid.org/0000-0003-2127-8354)  
E-mail: [doklytvynovsky@ukr.net](mailto:doklytvynovsky@ukr.net)

## **ДЕЯКІ РЕЗУЛЬТАТИ СПОСТЕРЕЖЕННЯ ЗА ОРГАНІЗАЦІЮ ФУНКЦІОНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ПІДСИСТЕМИ ЄДИНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ**

*[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-160-185](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-160-185)*

**Анотація.** COVID-19 на практиці змусив уряди держав діяти в умовах надзвичайної ситуації планетарного масштабу. Економічні, політичні, фінансові, міграційні та ін. її наслідки ще довго будуть передумовами подальшого розвитку глобалізованого всесвіту. Актуальним науковим завданням в даних умовах є збір і накопичення даних про функціонування національних систем кризового менеджменту з метою їх подальшого аналізу та опрацювання рекомендацій щодо удосконалення дій органів державного та місцевого управління в умовах глобальної надзвичайної ситуації. Стаття присвячена результатам включеного спостереження за організацією функціонування однієї із територіальних підсистем єдиної системи цивільного захисту України та порівняльному контент аналізу розпорядчих документів під час переведення її в режим надзвичайної ситуації. В період з 17.03.-17.05.2020 проводилось включене спостереження за організацією функціонування територіальної підсистеми ЄДСЦЗ однієї із областей України в режимі медико-біологічної надзвичайної ситуації природного характеру, проводився порівняльний контент-аналіз розпорядчих документів відповідних органів управління. В результаті дослідження визначено, що питання цивільного захисту населення як функція держави не стала в низку головних завдань органів управління всіх рівнів, а так і залишається другорядною (на громадських засадах). Відсутність сталої інституціональної структури системи цивільного захисту негативно впливає на її функціональність. Методом реагування на медико-

біологічну надзвичайну ситуацію природного характеру державного рівня на першому етапі її ліквідації став метод спроб і помилок. Не вирішеним, як на першому етапі (березень-травень 2020), так і у вересні-жовтні 2020, залишається питання життєзабезпечення постраждалого населення. Метод включеного спостереження, при його системному застосуванні, може стати дієвим методом проведення наукових досліджень з проблематики функціонування різних структур ЄДСЦЗ. Актуальним науковим, нормотворчим, організаційним завданням залишається створення ефективної інституційної системи управління ЄДСЦЗ, перегляд структури та функціональності її територіальних та функціональних підсистем, їх служб та ланок.

**Ключові слова:** надзвичайна ситуація, медико-біологічний характер, територіальна підсистема, єдина державна система цивільного захисту, COVID-19, пандемія, взаємодія, органи державного управління.

**Постановка проблеми.** Світ «WUCA» (volatility (нестабільність), uncertainty (невизначеність), complexity (складність), ambiguity (неоднозначність)) в черговий раз «зненацька» застав органи державного управління, і на цей раз не тільки окремими сферами суспільного життя, перед дилемою прийняття управлінських рішень в умовах повної невизначеності. Звичне життя кожного планетянина змінилося кардинально. COVID-19 на практиці змусив уряди держав діяти в умовах надзвичайної ситуації планетарного масштабу, приймати швидкі рішення, від ефективності яких залежало як збереження найголовнішого скарбу націй – життя і здоров'я людей, так і мінімізація нищівних наслідків пандемії для глобальної економіки світу.

Науковій спільноті ще необхідно буде осмислити, проаналізувати рівень ефективності дій урядів різних держав – від «локдауну» (переважна частина країн, у тому числі й Україна), до рішення «набуття колективного імунітету» (Швеція, Білорусія та ін.)

Пандемія, станом на дату виходу цієї статті, мабуть ще буде не подолана, а економічні, політичні, фінансові, міграційні та ін. її наслідки ще довго будуть передумовами подальшого розвитку глобалізованого всесвіту.

Однак вже сьогодні необхідно вирішувати питання збору і накопичення даних про функціонування національних систем кризового менеджменту для їх подальшого аналізу та опрацювання рекомендацій щодо удосконалення дій органів державного та місцевого управління в умовах глобальної надзвичайної ситуації, досвіду реагування на яку не було ні в одній країні світу.

Вже сьогодні, можна виокремити три етапи функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту України (далі – ЄДСЦЗ) в умовах медико-біологічної надзвичайної ситуації природнього характеру. У періодизацію етапів можна покласти час прийняття Урядом України відповідних нормативно-правових актів та змін, що вносились в суспільне життя України, її громадян та економіки.

1 етап. З 11 березня по 21 травня 2020 року – введення жорсткого карантину, зупинку майже всіх сфер суспільного життя, окрім функціонування критичної інфраструктури та суб'єктів життєзабезпечення [1], переведення ЄДСЦЗ в режим надзвичайної ситуації [2].

2 етап. 21 травня 2020 року – 31 серпня 2020 року – введення адаптивного карантину [3-4].

3 етап. 31 серпня 2020 року – 31 жовтня 2020 року. – у зв'язку із ростом захворюваності населення і подовження дії нормативно-правових та розпорядчих документів, пов'язаних з організацією карантинних заходів та функціонування ЄДСЦЗ в режимі надзвичайної ситуації [5]. Цей етап припадає з початком другої хвилі пандемії в світі. Так у Франції – 7000 (29.08.2020), а вже 24.09.2020 – 13000 нових випадків (29.08.2020), що більше, ніж на початку пандемії у березні 2020 року [6]. Хоча чимала група вчених стверджують, що процес поширення COVID-19 не варто ділити на хвилі. «...Світ переживає одну велику хвилю, під час якої спостерігаються спади та піки...» [7].

За аналізом математичних моделей розвитку пандемії, що розробляються різними науковими інституціями, можна

прогнозувати 4 і 5 етап реагування, що будуть пов'язані з введенням обмежувальних заходів, наприклад – на вихідні, а в подальшому і введенням короткострокового (2-3 тижні) локдауну (ближче до новорічних свят 2021 р.).

**Мета статті.** Саме результатам включеного спостереження за організацією функціонування однієї із територіальних підсистем ЄДСЦЗ та порівняльному контент аналізу розпорядчих документів керівників, вибраних довільним чином територіальних підсистем ЄДСЦЗ (враховуючи різницю в територіях, кількості населення, географічного розташування, кількості виявлених захворювань) на першому (початковому) етапі ліквідації наслідків медико-біологічної надзвичайної ситуації природного характеру державного рівня присвячена дана стаття.

**Методи дослідження.** В період з 17.03.-17.05.2020 проводилось включене спостереження за організацією функціонування територіальної підсистеми ЄДСЦЗ однієї із областей України в режимі медико-біологічної надзвичайної ситуації природного характеру.

Включене спостереження – це форма польових досліджень, які відбуваються у реальних умовах, які, на відміну від експерименту, ніким не контролюються і не структуруються.

Включене спостереження проводилось під час відвідування відповідних обласних державних адміністрацій, міст облаштування спеціальних постів спостереження, місць загального користування, лікарень, магазинів тощо.

Крім того, проводився порівняльний контент-аналіз розпорядчих документів відповідних органів управління (всього 11 територіальних підсистем ЄДСЦЗ) щодо визначення тенденцій в організації функціонування територіальних підсистем шляхом використання даних інтернет-ресурсу «рішення місцевих органів влади під час введення режиму надзвичайних ситуацій» [8], інтернет-ресурсів обласних державних адміністрацій, на яких

публікуються рішення влади щодо реагування на надзвичайну ситуацію, інтернет-ресурсів територіальних громад, комунальних ЗМІ, громадських організацій для вивчення ролі громадськості, волонтерів тощо.

Також проводилось анонімне опитування представників відповідних спеціалізованих служб (за їх згодою), мешканців відповідної територіальної громади, використовуючи телефони та e-mail-розсилку. Однак, опитування не вдалось виконати в повному обсязі із-за відмови респондентів. Відповідні керівники запропонували надіслати інформаційний запит згідно вимог Закону України «Про публічну інформацію» [9]. Досвід проведення дослідження в цій частині дозволяє констатувати про несприйняття керівниками органів місцевого самоврядування такого роду наукових заходів, не розуміння з їх сторони необхідності збору відповідної інформації та її аналізу для удосконалення їх же діяльності.

Отримана інформація узагальнювалась в знеособленому вигляді і тільки для виконання завдань включеного спостереження.

Під час проведення спостереження не ставилося завдання отримати верифіковані данні. Основним завданням було виявити тенденції під час переходу ЄДСЦЗ в режим надзвичайної ситуації в організаційній й практичній площині.

### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Джерельний пошук за наукометричною базою Skopus надає понад 2000 джерел за ключовими словами «emergency», «natural disasters» (2017-2021) [10]. Багато з них присвячені аналізу дій в конкретних надзвичайних ситуаціях, наприклад [11-13], інші – пропонують той чи інший метод прийняття рішення органами управління, наприклад [14-17]. Це актуалізує наш підхід щодо постановки завдання з включеного спостереження за організацією функціонування ЄДС ЦЗ в конкретній надзвичайній ситуації, тим більше такій неординарній за своїми масштабами та непрогнозованими факторами її розвитку (поведінка короновирусу SARS-CoV-2 в

різних кліматичних умовах, час виготовлення щеплення, вірогідність отримання колективного імунітету тощо, виявлення джерела зараження, строк ситуації тощо).

Проблематиці науково-методологічного обґрунтування ефективності функціонування ЄДСЦЗ в умовах надзвичайних ситуацій присвячений не один десяток дисертаційних досліджень. Яскравими прикладами є дослідження Н. Клименко, С. Андрєєва.

Н. Клименко у своєму дослідженні визначив чинники, що впливають на ефективність і надійність державного управління за умов надзвичайних ситуацій на основі імовірнісного характеру їх виникнення [18].

Обґрунтуванню теоретико-методологічних основ та розробці практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізмів формування інституціональних засад розвитку державних систем цивільного захисту присвячено дослідження С. Андрєєва [19].

Враховуючи медико-біологічний характер надзвичайної ситуації, що виникла у зв'язку із розповсюдженням COVID-19, інтерес представляють дисертаційні дослідження П. Волянського, А. Терент'євої, що присвячені обґрунтуванню теоретичних основ та механізму державного управління медичних захистом в умовах надзвичайних ситуацій [20,21]

Фундаментальною працею з питань ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій на сьогодні залишається праця С. Гур'єва, А. Терент'євої, П. Волянського та ін. з питань кризового менеджменту [22].

На нашу думку, сучасним методичним керівництвом, яке повинно стати настільною книгою керівництва територіальних підсистем та їх структурних елементів з управління медичним захистом населення за умов надзвичайних ситуацій, організації життєзабезпечення постраждалих внаслідок надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру в ситуації, що склалася, повинна бути праця тих же авторів [23].

Саме ця праця стала теоретичним підґрунтям при організації проведення нашого спостереження, результати якого публікується вперше.

**Виклад основного матеріалу.** При організації включеного спостереження увага звернута насамперед на виконання таких завдань ЄДСЦЗ на територіальному рівні: організація робіт з локалізації і ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, залучення для цього необхідних сил і засобів; організація та здійснення заходів щодо життєзабезпечення постраждалого населення; організація медичного захисту населення і територій від наслідків надзвичайної ситуації.

Відповідно до теоретико-методологічних та нормативно-правових засад, досвіду ліквідації медико-біологічних наслідків надзвичайних ситуацій [23, с. 75] загальне керівництво і координацію дій при введенні карантину повинно було покладатися на надзвичайні протиепідемічні комісії, які повинні створюватися з представників органів влади та органів охорони здоров'я. Однак, практика функціонування відповідних координуючих органів під час зазначеної надзвичайної ситуації свідчить, що такими координуючими органами залишалися комісії техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, а на державному рівні рішення приймалися на засіданні Уряду на підставі пропозицій, розроблених Головним санітарним лікарем України, а в подальшому Міністерством охорони здоров'я в цілому. Крім того, згідно з розпорядженнями керівників відповідних органів влади, при переведенні ЄДСЦЗ у режим надзвичайної ситуації одночасно призначались керівники робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та поставлено їм завдання щодо формування штабів. У деяких територіальних підсистемах ці штаби були створені, в деяких ні. Подальший хід подій свідчить, що в основному рішення вводились в дію розпорядженнями керівників обласних державних адміністрацій (місцевих органів влади) на основі

рішень засідань комісії техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій [8] та відповідних розпоряджень Уряду [1-5].

Аналіз розпоряджень голів обласних державних адміністрацій дозволяє припустити, що заздалегідь положення про територіальні підсистеми ЄДСЦЗ, плани реагування на надзвичайну ситуацію були застарілі, надто заформалізовані, інструкції щодо взаємодії між силами існували на папері. А такий зміст розпорядження «...Головам районних державних адміністрацій, рекомендувати міським головам міст обласного значення, головам об'єднаних територіальних громад забезпечити: неухильне виконання заходів, визначених постановою Кабінету Міністрів України від 09 січня 2014 року № 11 «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту»...» [8] дозволяє припустити, що в даній області положення про територіальну підсистему та переведення її в різні режими функціонування заздалегідь було відсутнє або його не врахували при прийнятті рішення при переведенні територіальної системи в інший режим функціонування.

Ланки, служби, формування територіальної підсистеми ЄДСЦЗ, за функціонуванням якої проводилось спостереження, існували лише в розпорядчих документах щодо їх створення. Деякі керівники відповідних департаментів обласної державної адміністрації на момент спостереження не знали що, вони очолюють відповідну спеціалізовану службу. Це пов'язано із перманентними змінами керівників. Так, наприклад, у 2018 р. введено в дію розпорядження ОДА щодо створення територіальної підсистеми (діяло на час спостереження) [8]. Після того склад служб не оновлювався, а керівники і склад департаментів змінився.

При призначенні керівників робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації одним із завдань було не введення в дію відповідних планів реагування, а їх розроблення.

Аналіз обов'язків керівників робіт свідчить, що вони були прописані в узагальненому плані, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України [24]. Їх обов'язки не деталізуються, не враховують класифікації надзвичайної ситуації. Так, наприклад, первинним завданням керівника робіт у багатьох розпорядженнях прописано організацію евакуації населення [8].

Проти логіка розвитку ситуації підказує, що таким завданням повинно було бути обмеження доступу населення до осередків її локалізації, обсервація контактерів тощо.

Більш дотичними були визначені обов'язки керівникові робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації у територіальній підсистемі, де головним завданням було забезпечити проведення комплексу заходів з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації та інших невідкладних робіт, спрямованих на припинення дії небезпечних факторів, рятування життя та збереження здоров'я людей, локалізацію зони надзвичайної ситуації. Однак не зрозумілим є визначення в узагальненому плані завдання «забезпечити безпосереднє управління проведенням заходів з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації та інших невідкладних робіт».

Організація взаємодії між силами цивільного захисту проводиться «з ходу», заздалегідь ця робота не проводилась. Інструкції по взаємодії та взаємоінформуванню між органами управління та силами цивільного захисту, алгоритми дій чергового пунктів управління були застарілі. Хоча під час попередньої перевірки готовності територіальної підсистеми представниками ДСНС відповідним керівникам вказувалось на необхідність їх відкоригувати та перезатвердити. Найпоширенішим методом взаємодії керівники визначали метод залучення в установленому порядку до проведення заходів з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації та інших невідкладних робіт необхідних сил та засобів, транспортних засобів, іншого майна. Однак вивчити цей встановлений порядок так і не вдалося. За опитуванням виконавців на

спеціальних постах спостереження при виявленні особи з ознаками хвороби вони повинні були телефонувати «112».

За спостереженням слабо простежується роль функціональних підсистем та спеціалізованих служб, діяльність яких повинна бути домінантною в режимі медико-біологічної надзвичайної ситуації природного характеру державного рівня, Зокрема, підсистеми забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення, підсистеми державного матеріального резерву, спеціалізованої служби торгівлі та харчування, підсистеми медичного захисту населення, спеціалізованої медичної служби. Підтверджується думка авторів праці [23, с. 292], про проблеми щодо створення територіальних підсистем державної служби медицини катастроф.

Аналіз положень про функціонування зазначених суб'єктів цивільного захисту свідчить про переважання загальних завдань суб'єктів цивільного захисту, а порядок виконання спеціалізованих завдань не деталізовані, наприклад [25].

Отже, зазначене вище дозволяє констатувати факт про те, що ЄДСЦЗ та її територіальні підсистеми не були готові до реагування на надзвичайну ситуацію такого характеру не в організаційному, ні в матеріально-технічному плані. Відсутність інституціональних структур ЄДСЦЗ [19], у тому числі на рівні територіальних підсистем, підтверджує їх низьку функціональну спроможність до виконання завдань за призначенням.

В цих умовах єдине правильне рішення було прийнято на державному рівні, введений жорсткий карантин у всій країні, виділені відповідні ресурси з метою надання часу медичній системі держави перерозподілити наявні ресурси та накопичити ресурси для подальшого реагування на ситуацію, яка постійно змінюється. Встановлення обмежень пересування, соціальної дистанції дозволило втримати ситуацію на прийнятному рівні, не допустити, як в інших

країнах, медичним працівникам приймати рішення щодо сортування хворих.

Однак і ці заходи на місцях проводились не на основі існуючих теоретико-методологічних засад організації локалізації медико-біологічних наслідків надзвичайної ситуації. Згідно з рекомендаціями медична допомога із поліклінічних відділень повинна була бути наближена до населення або перенесена на підприємства, установи, організації, дільниці розділені на мікродільниці. А медична допомога надаватися медичними бригадами, які повинні були здійснювати поквартирні обходи для проведення термометрії, екстреної профілактики та санітарно-просвітницької роботи [23, с. 78]. Однак медичне обслуговування населення, продовжувало проводитись у відповідних поліклінічних відділеннях, навіть не у всіх з них проводився скринінг температури, сортування відвідувачів, єдиним обмеженням було призначення часу відвідування, однак не завжди він дотримувався. Так, за власним спостереженням, при отриманні довідки про смерть родича, знаходився в одній черзі з відвідувачами з наявними ознаками нежиті, кашлю (квітень 2020).

Не зважаючи на карантинні обмеження місцем скупчення людей залишались магазини, пошти, банки. І хоча їх менеджментом проводились протиепідемічні заходи, однак в 6 перевірених магазинах із 10 (01.04.2020) в ємкостях з дезінфекторами знаходилась вода, кількість людей в приміщенні контролювалося формально. Це свідчить про особистісну свідомість і відповідальність власне менеджменту цих торгових закладів. Можливо, після записів в книзі скарг і пропозицій, ситуація в цих закладах покращилась. Краще ситуація виглядала при обслуговуванні у відділеннях Приват-та Ошадбанків.

Мабуть, що найбільш вдало було організовано – це санітарно-епідемічне інформування населення. У місцях скупчення людей (магазини, пошта, банки) були наявні

інформаційні плакати, працювала поліція діалогу, на телебаченні та в мережі Інтернет була організована соціальна реклама.

Що не можливо сказати про організацію та здійснення заходів щодо життєзабезпечення постраждалого населення, особливо пенсійного віку, які повинні були бути на самоізоляції, та населення з особливими потребами. Велика кількість осіб зазначеної категорії були змушені порушувати правила самоізоляції, відвідувати магазини, банки, пошти, заклади охорони здоров'я.

Доставка продуктів та ліків в основному була організована родичами, також в цьому процесі приймали участь волонтери і політичні партії, останні в якості прихованої агітації (вимагали від отримувачів номери паспортів і телефонів). Таким обслуговуванням було охоплена мінімальна кількість населення. Більш у складному становищі опинилися особи, які не можуть себе самообслуговувати. Територіальні Центри надання соціальних послуг діяли у штатному режимі, лише заборонивши відвідування денних відділень. Заявки на необхідність обслуговування приймали в штатному режимі – протягом 10 робочих днів і при наявності медичного висновку, який в даній ситуації отримати було майже не можливо. Хворих, прикутих до ліжка, взагалі відмовлялись обслуговувати. Як визначилось, в системі ЄДСЦЗ зовсім не визначені повноваження Територіальних управлінь соціального захисту населення, які мають потужну базу щодо надання допомоги постраждалому населенню під час надзвичайних ситуацій. Ще гірше ситуація склалася в сільських районах. В 20 км від обласного центру в містечках та селах такої допомоги не спостерігалось. За опитуванням мешканців села, навіть не всі пенсіонери отримали «президентську 1000». Як з'ясувалося, доставка пенсій і допомоги в селищні райони здійснювалася з перебоями.

Можна припустити, що збільшилась кількість похідних втрат від надзвичайної ситуації, адже, крім зазначеного,

планові медичні заходи не проводились, планові операції переходили в режим ургентних, статистика таких постраждалих не велася. Враховуючи затяжний характер карантинних заходів, особи, яким потрібно проходити щорічні (піврічні) профілактичні заходи для підтримання стану свого здоров'я, не можуть отримати належну своєчасну медичну допомогу. Наслідки такого стану справ непередбачувані.

Дезінфекційні заходи. Хоча ці заходи повинні проводитися відповідними фахівцями і на постійній основі [23, с. 80], у житловому фонді вони проводились працівниками житлово-експлуатаційних служб і не набули системного характеру. В багатьох багатоквартирних будинках, за опитуванням мешканців, вони власними зусиллями організовували і проводили такі заходи.

Щодо забезпечення засобами захисту та дезінфікуючими засобами, то населенню прийшлося придбати їх за власні кошти. На перших тижнях ажіотаж на захисні засоби спотворив їх штучний дефіцит. Ціна на медичні одноразові маски виросла в 2,5-4 рази. Лише з часом вона стабілізувалася, однак зупинилася на позначці в 2 рази дорожче, ніж до карантину. В селищних районах основним методом був метод соціальної дистанції. Продукти та засоби захисту в основному доставлялися родичами або знайомими.

Одним із ефективних засобів боротьби з поширенням інфекції є виявлення її осередків. Однак, як зазначалось, відповідні медичні бригади не були створені в достатній кількості (1 бригада у складі одного лікаря, двох медсестер, 2 дезінфекторів із залученням добровольців на 1-2 тис. населення [23, с. 78]) і поквартирні (подвірні) обходи не здійснювались. Тестування на «коронавірус» проводився вже особам з наявними ознаками, мешканці могли пройти тестування за свої кошти в деяких комерційних медичних закладах. Ціна тесту, за телефонним опитуванням, складала від 450 до 1500 грн, що при середній заробітній платні в області спостереження (на рівні 5000 грн) не підйомна сума.

Простежувались побічні ефекти. Наприклад, приховане відключення електропостачання. В обласному центрі це набуло систематичного характеру. Протягом місяця був складений графік відключення під виглядом проведення планових робіт. В середньому кожна вулиця відключалась на 8 годин в період з 9 до 17 години, на деяких вулицях до 21.00. За опитуванням працівників та зовнішнім спостереженням служби електропостачання працювали в штатному режимі, на зазначених в графіку вулицях видимих робіт не проводилось.

Узагальнений аналіз стану виконання завдань медичного захисту населення (згідно з вимогами ст. 36 Кодексу цивільного захисту) [26] на першому етапі ліквідації наслідків медико-біологічної надзвичайної ситуації природнього характеру державного рівня наведено в табл. 1.

*Таблиця 1 – Результати спостереження за виконанням завдань медичного захисту населення (березень,квітень 2020)*

Заходи	Результати спостереження
Планування і використання сил та засобів закладів охорони здоров'я незалежно від форми власності	Визначення місць обсервації, закладів прийому постраждалих, забезпечення силами та засобами проводилось під час розвитку ситуації – на загально державному рівні. Спостерігались випадки уникнути визначення того чи іншого закладу, як базового для прийняття хворих на коронавірус. Поодинокі випадки соціального тиску на молодший медичний персонал з боку односельців, що привело до випадків його звільнення із медичних закладів. Ще одним фактором зменшення кількості медичного персоналу цієї категорії стало зупинення міжміського сполучення (більшість молодшого та середнього медичного персоналу із сільського населення). А акція «довези медика на роботу» не набула системного характеру. Недостатнє забезпечення захисними засобами медичного персоналу, водіїв, кур'єрів
Своєчасне проведення санітарно-	Частково проводилась санітарна обробка деяких під'їздів на камеру кореспондентів. Прибирання

**Науковий вісник: Державне управління № 4(6)2020**

<b>Заходи</b>	<b>Результати спостереження</b>
протиепідемічних заходів	під'їздів і прибудинкових територій проводилось в штатному режимі. В деяких будинках мешканці самі брали на себе проведення санітарної обробки місць загального користування.
Контроль за якістю та безпекою харчових продуктів і продовольчої сировини, питної води та джерелами водопостачання	Водозабір проводився в штатному режимі. Перевірка водіїв, санобробка транспортних засобів на водозабірні міста спостереження не проводилась
Завчасне створення і підготовка спеціальних медичних формувань	Не створювались. В деяких підсистемах існують розпорядчі документи щодо їх створення.
Утворення в умовах надзвичайних ситуацій необхідної кількості додаткових тимчасових мобільних медичних підрозділів або залучення додаткових закладів охорони здоров'я	Не спостерігалось. Прикладом може бути мобільний шпиталь ЗСУ.
Накопичення медичного та спеціального майна і техніки	Завчасно не проводилось
Підготовку та перепідготовку медичних працівників з надання екстреної медичної допомоги	Частково
Навчання населення способам надання домедичної допомоги та правилам дотримання особистої гігієни	Не достатньо. При наявності великої кількості волонтерських організацій, які надають послуги з навчання населення домедичній допомозі. Остеронь стоїть система освіти області. За телефонним опитуванням, начальник відділу освіти відповів що це не завдання закладів освіти. Постанова КМУ № 444 від 26.06.2013 виконується не в повному обсязі, а положення про функціональну підсистему МОН щодо навчання дітей, учнів, студентів вимагає доопрацювання.

Заходи	Результати спостереження
	Обласний методичний кабінет НМЦ ЦЗ БЖД, згідно з новими положенням не має методичної функції супроводжувати заклади освіти.
Здійснення заходів з метою недопущення негативного впливу на здоров'я населення шкідливих факторів навколишнього природного середовища та наслідків надзвичайних ситуацій, а також умов для виникнення і поширення інфекційних захворювань	Обмеження пересування під час карантину, граничить з порушенням Конституції України. Деякі повноваження в режимі надзвичайної ситуації перевищені (притаманні режиму надзвичайного стану). З боку поліції проводились неадекватні дії щодо окремих громадян, що привели к летальним наслідкам. В той же час не помічались порушення організації торгівлі, наприклад кавою, будівельними матеріалами, що створювали місця скупчення людей.
Санітарна охорона територій та суб'єктів господарювання в зоні надзвичайної ситуації;	Був вільний доступ в заклади охорони здоров'я, де частина медперсоналу знаходилася на самоізоляції. Термометрія не проводилась.
Проведення моніторингу стану навколишнього природного середовища, санітарно-гігієнічної та епідемічної ситуації	Масове проведення тестування населення (за прикладом Германії) не було організовано. Летальні випадки не аналізувались на предмет причини коронавірусу. Хворі з ознаками нежиті приймалися лікарями в штатному режимі, коли в черзі знаходились особи, що прийшли за довідкою.

Складено автором за результатами спостереження.

Позитивні практики, що спостерігались: проведення тренування аварійно-рятувальної служби; створення платформи для отримання електронних перепусток для проїзду в місцевому транспорті, дисциплінованість громадян, створення інтерактивних карт, зменшення сміття в місцях відпочинку (реалізація прислів'я: чисто там, де не сміять), допомога сусідів, хоча і не системна.

Нажаль проведене спостереження носить суб'єктивний характер, і дозволило визначити деякі тенденції в організації функціонування територіальної підсистеми ЄДСЦЗ. Також,

спостереження не отримало підтримки щодо його організації в різних територіальних підсистемах із залученням працівників навчально-методичних установ цивільного захисту на подальших етапах ліквідації наслідків надзвичайної ситуації. Для об'єктивності необхідно було б збільшити кількість спостерігачів в різних територіальних підсистемах, розробити формалізовані опитувальники, використовувати можливості інтернет-ресурсів.

### **Висновки та перспективи подальших досліджень.**

Проведене спостереження та аналіз розпорядчих документів щодо організації функціонування відповідних підсистем ЄДСЦЗ свідчить, що питання цивільного захисту населення як функція держави не стала в низку головних завдань органів управління всіх рівнів, а так і залишається другорядною (на громадських засадах).

Відсутність сталої інституціональної структури системи цивільного захисту негативно впливає на її функціональність. В системі управління ЄДСЦЗ відсутня усталена система органів управління та система створення (накопичення, відновлення) сил і засобів під час її функціонування в режимі повсякденної діяльності. Плани реагування на надзвичайні ситуації існують у формалізованому вигляді, рівень забезпеченості сил цивільного захисту відповідними засобами занижений.

Рекомендації ДСНС України, які надані під час проведення перевірок територіальних підсистем ЄДСЦЗ в минулому, органами влади практично не враховані, посилаючись на відсутність фінансування запропонованих заходів. Приклад – створення (відсутність на час спостереження) відповідної лабораторії з тестування на інфекційні хвороби в територіальній підсистемі спостереження.

Методом реагування на медико-біологічну надзвичайну ситуацію природнього характеру державного рівня на першому етапі її ліквідації став метод спроб і помилок.

Своєчасні жорсткі рішення Уряду на першому етапі ліквідації зазначеної надзвичайної ситуації (березень-травень 2020) дозволили утримати функціонування медичної системи держави у важкому, але стабільному стані. 3000 нових хворих на добу, що спостерігається в серпні-вересні 2020, були б фатальні для системи у березні-квітні 2020, хоча і у вересні Міністерством охорони здоров'я заповнення на 80% ліжкомісць вважається критичним.

Не вирішеним, як на першому етапі (березень-травень 2020), так і у вересні-жовтні 2020, залишається питання життєзабезпечення постраждалого населення. Не створено систему доставки необхідних засобів існування особам, що захворіли і знаходяться не в лікувальних закладах, а також тим, хто знаходяться на самоізоляції. Цю доставку вони організовують самостійно, іноді порушуючи режим самоізоляції. Не створено дієвої системи нагляду за особами, що проходять самоізоляцію.

Метод включеного спостереження, при його системному застосуванні, може стати дієвим методом проведення наукових досліджень з проблематики функціонування різних структур ЄДСЦЗ в різних режимах її застосування.

В подальшому необхідно провести документальний аналіз розпорядчих документів, матеріального та фінансового забезпечення функціонування ЄДСЦЗ в умовах медико-біологічної надзвичайної ситуації природного характеру державного рівня на першому та подальших етапах її ліквідації, вивчення кращих практик відповідних територіальних підсистем для розробки протоколів дій, нових стандартів для забезпечення дійсної готовності ЄДСЦЗ до дій в будь-яких непередбачуваних умовах.

Актуальним науковим, нормотворчим, організаційним завданням залишається створення ефективної інституційної системи управління ЄДСЦЗ, перегляд структури та функціональності її територіальних та функціональних підсистем, їх служб та ланок.

## Список використаних джерел

1. Про запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19: постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 № 211 // Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України / Урядовий портал. URL : <https://cutt.ly/ThecArj> (дата звернення 20.03.2020).
2. Про переведення єдиної державної системи цивільного захисту у режим надзвичайної ситуації : постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2020 № 338-р // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://cutt.ly/PhesMbK> (дата звернення 31.03.2020).
3. Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів: постанова Кабінету Міністрів України від 20 травня 2020 р. № 392 // Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України / Урядовий портал. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vstanovlennya-karantinu-z-metoyu-zapobigannya-poshirennyu-na-teritoriyi-ukrayini-gostroyi-respiratornoyi-hvorobi-covid-19-sprichinenoyi-koronavirusom-sars-cov-i200520-392> (дата звернення 22.05.2020).
4. Про встановлення карантину та запровадження посилених протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2: постанова від 22 липня 2020 р. № 641 // Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України / Урядовий портал. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vstanovlennya-karantinu-ta-zapr-641> (дата звернення: 25.07.2020).
5. Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України: постанова від 26 серпня 2020 р. № 760 // Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України / Урядовий портал. URL : [https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-deyakih-760](https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-deyakih-aktiv-760) (дата звернення: 28.08.2020).
6. Коронавірус: статистика по країнах. // Бонус від Мінфіна / Мінфін. URL : <https://cutt.ly/ghevghX> (дата звернення: 29.08.2020).

7. Решук Катерина, Бушковська Наталія COVID-19 б'є рекорди в Україні та світі. Це друга хвиля чи найстрашніше попереду? *Українська правда*. 26 серпня 2020. URL : [pravda.com.ua/articles/2020/08/26/7264157/](http://pravda.com.ua/articles/2020/08/26/7264157/) (дата звернення 26.08.2020).
8. Рішення місцевих органів влади щодо подолання епідемії // Все про бухгалтерський облік. URL : <http://vobu.ua/ukr/analytics/consultations/item/rishennia-mistsevykh-orhaniv-vlady-shchodo-podolannia-epidemii> (дата звернення 31.03–31.08.2020).
9. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 №2939-17 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення: 20.04.2020).
10. Document search «»emergency // Бібліографічна база даних «Scopus» / Elsevier URL: <https://cutt.ly/GfZSsh6> (дата звернення: 22.09.2020).
11. Bongiovanni, I., Leo, E., Ritrovato, M., Santoro, A., Derrico, P. Implementation of best practices for emergency response and recovery at a large hospital: A fire emergency case study. *Safety Science*. 2017. № 96, pp. 121–131.
12. Mark J. Tamara, Scott G. Nacheman, Role of the Structures Specialist during the FEMA Urban Search and Rescue (US&R) Deployments to the September 11, 2001 Terrorist Attacks. Third Forensic Engineering Congress October 19-21, 2003 | San Diego, California, United States. URL: <https://ascelibrary.org/doi/abs/10.1061/40692%28241%2939> (дата звернення: 20.08.20).
13. Wu X., Xu R., Li J., Khasawneh M. T. RA simulation study of bed allocation to reduce blocking probability in emergency departments: A case study in China. *Journal of the Operational Research Society* 2019 №70(8). Pp. 1376–1390.
14. Moura, R., Beer, M., Patelli, E., Lewis, J., Knoll, F. Learning from accidents: Interactions between human factors, technology and organisations as a central element to validate risk studies. *Safety Science*. 2017. № 99. Pp. 196–214.
15. Moura, R., Beer, M., Patelli, E., Lewis, J. Learning from major accidents: Graphical representation and analysis of multi-attribute

- events to enhance risk communication. *Safety Science*. 2017. № 99. Pp. 58–70.
16. Gerbec, M. Safety change management – A new method for integrated management of organizational and technical changes *Safety Science*. 2017. № 100. Pp. 225–234.
  17. Sandhåland H., Oltedal H.A., Hystad S.W., Eid J. Effects of leadership style and psychological job demands on situation awareness and the willingness to take a risk: A survey of selected off shore vessels. *Safety Science*. 2017. №93. Pp. 178–186.
  18. Клименко Н. Г. Особливості державного управління в умовах надзвичайних ситуацій: теоретичний та історичний аспекти: дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. К., 2008. 225 с.
  19. Андреев С. О. Інституціональні засади розвитку державних систем цивільного захисту: дис. ...док. наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ, 2017. 552 с.
  20. Волянський П. Б. Теоретичні засади державного управління медичним захистом населення від наслідків надзвичайних ситуацій в Україні: дис. ... док. наук з держ. упр. : 25.00.02. К., 2014. 489 с.
  21. Терент'єва А. В. Державне управління медичним захистом за умов надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру: автореф. дис. ... док. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2010. 36 с.
  22. Гур'єв С. О., Терент'єва А. В., Волянський П. Б. Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій. К. : Парламентське видавництво, 2008. 147 с.
  23. Медичний та біологічний захист за умов надзвичайних ситуацій: навч.посібник. Волянський П. Б., Гур'єв С. О., Долгий М. Л., Терент'єва А. В. та ін. Х: ФОП Панов А. М., 2016. 324 с.
  24. Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня: постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 №223 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/223-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення: 22.03.2020).
  25. Про затвердження положень про територіальні спеціалізовані служби цивільного захисту територіальної підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту: розпорядження голови

обласної державної адміністрації від 02.03.2018 №151. URL : <http://www.adm-pl.gov.ua/sites/default/files/151-2018.pdf> (дата звернення 20.04.2020).

26. Кодекс цивільного захисту: Закон України // База даних «Законодавства України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення: 17.03.2020).

## References

1. Pro zapobihannya poshyrenniu na terytorii Ukrainy koronavirusu COVID-19: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11 bereznia 2020 № 211 [On prevention of spread of coronavirus COVID-19 on the territory of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 211 (11.03.2020)] // Yedynyi veb-portal orhaniv vykonavchoi vlady Ukrainy / Uriadovyi portal. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zapobigannya-poshim110320rennyu-na-teritoriyi-ukrayini-koronavirusu-covid-19> (Accessed: 20.03.2020) [in Ukrainian].
2. Pro perevedennia yedynoi derzhavnoi systemy tsyvilnoho zakhystu u rezhym nadzvychainoi sytuatsii: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25 bereznia 2020 №338-r [About transfer of the uniform state system of civil protection in a state of emergency: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 338-r (25.03.2020)] // Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy» / VR Ukrainy. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-perevedennya-yedynoi-derzhavnoi-sistemi-civilnogo-zahistu-u-rezhim-nadzvichajnoyi-situaciyi-338250320> (Accessed: 31.03.2020). [in Ukrainian].
3. Pro vstanovlennia karantynu z metoiu zapobihannya poshyrenniu na terytorii Ukrainy hostroi respiratornoi khvoroby COVID-19, sprychynenoi koronavirusom SARS-CoV-2, ta etapiv poslablennia protyepidemichnykh zakhodiv: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 20 travnia 2020 r. № 392 [On the establishment of quarantine in order to prevent the spread of acute respiratory disease COVID-19 caused by coronavirus SARS-CoV-2 in Ukraine, and the stages of mitigation of anti-epidemic measures: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 392 (20.05.2020)] // Yedynyi veb-portal orhaniv vykonavchoi vlady Ukrainy / Uriadovyi portal. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vstanovlennya-karantynu-z-metoyu-zapobigannya-poshirennyu-na-teritoriyi-ukrayini-gostroyi->

respiratornoyi-hvorobi-covid-19-sprichinenoyi-koronavirusom-sars-cov-200520-392 (Accessed: 22.05.2020) [in Ukrainian].

4. Pro vstanovlennia karantynu ta zaprovadzhennia posylenykh protyepidemichnykh zakhodiv na terytorii iz znachnym poshyrenniam hostroi respiratornoi khvoroby COVID-19, sprychynenoj koronavirusom SARS-CoV-2: postanova vid 22 lypnia 2020 r. № 641 [About the imposition of quarantine and the prohibition of stronger anti-epidemic visits to the territory of a significant extensions of the COVID-19 disease caused by the coronavirus SARS-CoV-2: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 641 (22.07.2020)]// Yedynyi veb-portal orhaniv vykonavchoi vlady Ukrainy / Uriadovyi portal. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/provstanovlennya-karantynu-ta-zapr-641> (Accessed : 25.07.2020). [in Ukrainian].
5. Pro vnesennia zmin do deiakykh aktiv Kabinetu Ministriv Ukrainy: postanova vid 26 serpnia 2020 r. № 760 [About the introduction of changes to the acts of the Cabinet of Ministries of Ukraine: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 760 (26.08.2020)]// Yedynyi veb-portal orhaniv vykonavchoi vlady Ukrainy / Uriadovyi portal. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-deyakh-760> (Accessed: 28.08.2020). [in Ukrainian].
6. Koronavirus: statystyka po krainakh [Coronavirus: countries statistics] // Bonus vid Minfina / Minfin. URL : <https://index.minfin.com.ua/reference/coronavirus/geography/> (Accessed: 29.08.2020) [in Ukrainian].
7. Reshchuk Kateryna, Bushkovska Nataliia COVID-19 bie rekordy v Ukraini ta sviti. Tse druha khvylia chy naistrashnishe poperedu? [COVID-19 breaks records in Ukraine and around the world. Is this the second wave or the worst ahead?]. Ukrainska pravda. 26 serpnia 2020. URL : [pravda.com.ua/articles/2020/08/26/7264157/](http://pravda.com.ua/articles/2020/08/26/7264157/) (Accessed 26.08.2020) [in Ukrainian].
8. Rishennia mistsevykh orhaniv vlady shchodo podolannia epidemii [Decisions of local authorities to overcome the epidemic]. // Vse pro ukhhalterskyi oblik. URL : <http://vobu.ua/ukr/analytics/consultations/item/rishennia-mistsevykh-orhaniv-vlady-shchodo-podolannia-epidemii> (Accessed 31.03.–31.08.2020) [in Ukrainian].
9. Pro dostup do publichnoi informatsii: Zakon Ukrainy vid 13.01.2011 [About access to public information: Law of The Verkhovna Rada of Ukraine №2939-17 (13.01.2011)]// Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy» / VR Ukrainy. URL :

- <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (Accessed: 20.04.2020) [In Ukrainian].
10. Document search: «emergency» // Database «Scopus» / Elsevier. URL: <https://cutt.ly/GfZSsh6> (Accessed: 22.09.2020). (in English).
  11. Bongiovanni, I., Leo, E., Ritrovato, M., Santoro, A., Derrico, P. Implementation of best practices for emergency response and recovery at a large hospital: A fire emergency case study. *Safety Science*. 2017. № 96, pp.121–131 [in English].
  12. Mark J. Tamaro, Scott G. Nacheman, (2003) Role of the Structures Specialist during the FEMA Urban Search and Rescue (US&R) Deployments to the September 11, 2001 Terrorist Attacks. *Third Forensic Engineering Congress* October 19-21, 2003 / San Diego, California, United States. URL : <https://ascelibrary.org/doi/abs/10.1061/40692%28241%2939> (Accessed: 20.08.20). [in English].
  13. Wu X., Xu R., Li J., Khasawneh M. T. (2019) RA simulation study of bed allocation to reduce blocking probability in emergency departments: A case study in China. *Journal of the Operational Research Society*. 2019 №70(8). (pp. 1376–1390) [in English].
  14. Moura, R., Beer, M., Patelli, E., Lewis, J., Knoll, F. (2017) Learning from accidents: Interactions between human factors, technology and organisations as a central element to validate risk studies. *Safety Science*. 2017. № 99. (pp.196–214) [in English].
  15. Moura, R., Beer, M., Patelli, E., Lewis, J. (2017) Learning from major accidents: Graphical representation and analysis of multi-attribute events to enhance risk communication. *Safety Science*. 2017. № 99. (pp.58–70) [in English].
  16. Gerbec, M. (2017) Safety change management – A new method for integrated management of organizational and technical changes *Safety Science*. 2017. № 100. (pp.225–234) [in English].
  17. Sandhåland H., Oltedal H. A., Hystad S. W., Eid J. (2017) Effects of leadership style and psychological job demands on situation awareness and the willingness to take a risk: A survey of selected off shore vessels. *Safety Science*. 2017. № 93. (pp.178–186) [In English].
  18. Klymenko N. H. (2008) Osoblyvosti derzhavnogo upravlinnia v umovakh nadzvychainykh sytuatsii: teoretychnyi ta istorychnyi aspekty [Features torical aspects] *Candidate's thesis*. K., 225 p. [in Ukrainian].
  - 19 Andreiev S. O. (2017) Instytutstionalni zasady rozvytku derzhavnykh system tsyvilnoho zakhystu [Institutional principles of development of state systems of civil protection]. *Doktor's thesis*. Kyiv. 552 p. [in Ukrainian].

20. Volianskyi P. B. (2014) Teoretychni zasady derzhavnoho upravlinnia medychnym zakhystom naseleння від наслідків надзвичайних ситуацій в Україні [Theoretical principles of state management of medical protection of the population from the consequences of emergencies in Ukraine]. *Doktor's thesis*. K. 489 p. [in Ukrainian].
21. Terentieva A. V. Derzhavne upravlinnia medychnym zakhystom za umov nadzvychaynykh sytuatsii pryrodnoho i tekhnohennoho kharakteru [State management of medical protection in emergency situations of natural and man-made nature]: *Extended abstract of Doctor's thesis*. Kyiv, 2010. 36 p. [in Ukrainian].
22. Huriev S. O., Terentieva A. V., Volianskyi P. B. (2008) Kryzovyi menedzhment ta pryntsypy upravlinnia ryzykamy v protsesi likvidatsii medyko-sanitarnykh naslidkiv nadzvychaynykh sytuatsii [Crisis management]. K.: Parlamentske vydavnytstvo. 147 p. [in Ukrainian].
23. Volianskyi P. B., Huriev S. O., Dolhyi M. L., Terentieva A. V. et al. (2016) Medychni ta biolohichni zakhyst za umov nadzvychaynykh sytuatsii: navch.posibnyk [Medical and biological protection in emergency situations.]. Kh: FOP Panov A.M. 324 p. [in Ukrainian].
24. Pro zatverdzhennia Planu reahuvannia na nadzvychayni situatsii derzhavnoho rivnia: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 14 bereznia 2018 № 223 [The State Emergency Response Plan: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 223 (14.03.2018)]. // Baza danykh «Zakonodavstvo Ukrainy» / VR Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/223-2018-%D0%BF#Text> (Accessed: 22.03.2020) [in Ukrainian].
25. Pro zatverdzhennia polozhen pro terytorialni spetsializovani sluzhby tsyvilnoho zakhystu terytorialnoi pidsystemy yedynoi derzhavnoi systemy tsyvilnoho zakhystu: rozporiadzhennia holovy oblasnoi derzhavnoi administratsii vid 02.03.2018 № 151. [The regulation on territorial specialized civil protection services of the territorial subsystem of the unified state civil protection system: order of the head of the regional state administration dated 02.03.2018 №151]. URL : <http://www.adm-pl.gov.ua/sites/default/files/151-2018.pdf> (Accessed: 20.04.2020) [in Ukrainian].
26. Kodeks tsyvilnoho zakhystu: Zakon Ukrainy [Code of Civil Protection: Law of Ukraine]. // Baza danykh «Zakonodavstva Ukrainy» / VR Ukrainy. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (Accessed: 17.03.2020) [in Ukrainian].

## SOME OBSERVATION RESULTS BY ORGANIZATION OF THE FUNCTIONING OF THE TERRITORIAL SUBSYSTEM OF THE UNIFIED STATE SYSTEM OF CIVIL PROTECTION

**Lytvynovskyi Yevhen**, Cand. Sc. (Ped.), SRF, SRF of Department of editorial and research and publishing activities, Institute of Public Administration and Research in Civil Protection 18, Rybalska, Kyiv, 04176, tel.: +380504940275, e-mail: [doklytvynovsky@ukr.net](mailto:doklytvynovsky@ukr.net), <https://orcid.org/0000-0003-2127-8354>

**Abstract.** In a real-case scenario, COVID-19 forced national governments to act in Public Health Emergency of International Concern. The further development of the globalizing universe will proceed from its economic, political, financial, migration and other consequences for a long time to come. In these conditions, an urgent scientific task is the collection and accumulation of data on the functioning of national crisis management systems for the purpose of their further analysis and making of recommendations for improving the actions of state public and local authorities against the backdrop of a global emergency. The article is concerned with the results of overt observation on the organization of functioning of one of the territorial subsystems of the unified civil protection system of Ukraine and a comparative content analysis of administrative documents. During the period from 17.03. to 17.05.2020, an overt observation was carried out over the organization of the functioning of the territorial subsystem of the unified state system of civil protection of one of the regions of Ukraine amid the medical and biological natural emergency, a comparative content analysis of the administrative documents of the relevant management bodies was carried out. The study found that civil protection issues as a function of the state have not taken place among the main tasks of the governing organs of all levels, and still remain secondary (on a voluntary basis). The lack of an institutional structure of the civil protection system negatively affects its functionality. The response to the state level medical and biological natural emergency at the first stage of its management was through trial and error. The issue of life support of the affected population remains unsettled, both at the first stage (March-May 2020) and in September 2020. When applied coherently, the overt observation method can be valid for conducting scientific research on the functioning of various structures of the unified state system of civil protection. The establishment of an effective institutionalized management of the unified state system of civil protection, revision of its territorial and functional subsystems' structure and functionality of their services and branches remains an urgent scientific, rule-making, and organizational task.

**Key words:** emergency situation, medical and biological nature, territorial subsystem, unified state system of civil protection, COVID-19, pandemic, interaction, public administration bodies.

УДК 331.53

Літвінчук Людмила,  
ORCID iD [0000-0002-9440-6858](https://orcid.org/0000-0002-9440-6858)  
E-mail: [prof\\_robota2020@ukr.net](mailto:prof_robota2020@ukr.net)

## СВІТОВІ ПРАКТИКИ ЦИФРОВІЗАЦІЇ НАДАННЯ ПОСЛУГ З ПРАЦЕВЛАШТУВАННЯ

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-186-197](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-186-197)

**Анотація.** У статті розглянуто основні тенденції впровадження цифрових технологій в практику надання послуг з працевлаштування. В системі соціально-економічних явищ важливе місце займають категорії «зайнятість» та «безробіття». Ці категорії характеризують стан реалізації права громадян на працю, отримання винагороди тощо. Науково-технічний прогрес та інноваційний прорив в розвитку інформаційних технологій зумовили зміни в усіх сферах суспільного життя. Це стало основою усвідомлення необхідності реінжинірингу економічних і організаційних моделей і процесів, переорієнтації освітньої системи і ринку праці зокрема. Однією зі світових тенденцій сучасності є перерозподіл виконання робочих функцій між людьми, цифровими технологіями і алгоритмами, машинами. Очікується, що до 2022 року 62% виробничих завдань з обробки даних, пошуку та передавання інформації виконуватиметься машинами. Проаналізовано вебпортали з працевлаштування Великобританії, США, Сінгапуру, бюро зайнятості Польщі та Естонії. Також передбачається, що частка завдань з адміністративних та інформаційних пошуків, аналізу інформації та прийняття рішень збільшуватиметься в усіх сферах діяльності, а в подальшому це очікує сфери особистісної комунікації та взаємодії, консультування, управління. Доведено, що впровадження цифрових інструментів в практику надання послуг з працевлаштування є світовим трендом та сформовано пропозиції для їх запровадження на національному рівні. Впровадження нових форм та інструментів надання послуг, модернізація існуючих потребує дотримання принципів наступності, системності та взаємоузгодженості, а також забезпечення стандартів якості надання послуг. За час свого існування службою зайнятості впроваджено технології надання послуг клієнтам, які довели

свою ефективність та результативність. Проте розвиток інформаційних технологій, розширення каналів комунікації, глобалізаційні процеси та пандемічні виклики висувають необхідність осмислення й впровадження змін.

**Ключові слова:** зайнятість, працевлаштування, цифровізація, безробіття, служба зайнятості.

**Постановка проблеми.** Гуманізований підхід управління на основі довіри, відповідальності, особистої чесності та соціальної чутливості є основою концепції доброго врядування (good governance) В той же час одним з головних принципів доброго врядування є інноваційність та відкритість до змін, що передбачає готовність до пошуку та аналізу доцільності впровадження ефективних рішень. Цифровізація є ознакою сучасності, що значно змінює модель взаємодії громадян та держави: функціонування сайтів та інтернетпорталів, розширення переліку послуг, що надаються в онлайн форматі, запровадження моделей е-врядування, е-демократії тощо [1, с. 8; 2, с. 15]. В Україні наразі відбувається децентралізація управління та цифровізація всіх сфер діяльності. Пандемія COVID-19 активізувала впровадження цифрових технологій в усі сфери суспільної та виробничої діяльності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми зайнятості та аналіз тенденцій розвитку ринку праці є предметом дослідження зарубіжних та вітчизняних науковців: А. Колота [5], В. Петюха, Е. Лібанової, Л. Лісогор, Ю. Маршавіна та ін. Дослідженню аналізу змісту нових форм зайнятості, імперативам розвитку ринку інноваційної праці в Україні присвячено наукові дослідження В. Близнюк [4], І. Петрової [4], Т. Бурлай, В. Костриці [10] та ін. Аналізу інституційних складових трансформаційних перетворень ринку праці України присвячено наукові нароби Н. Діденко, С. Калініна [3], О. Ковбаско та ін.

Незважаючи на широке коло напрямів аналізу даної проблематики, необхідність вивчення практичного досвіду впровадження нових інструментів надання послуг є актуальним.

**Метою статті** є аналіз світових тенденцій та практичного досвіду запровадження цифрових технологій в сфері зайнятості та працевлаштування для покращання якості надання послуг.

**Виклад основного матеріалу.** Визнання важливості впровадження сервісно (клієнто) орієнтованої діяльності державних інституцій утворює в необхідності забезпечення доступності надання якісних послуг клієнтам. Це потребує перегляду стратегії діяльності та трансформації виробничих процесів. Так, наприклад, реалізація принципу «win-win», за яким від взаємодії виграють всі залучені сторони, сприяє зростанню клієнтоорієнтованості та є реакцією бізнес-середовища на світові глобалізаційні процеси.

В системі соціально-економічних явищ важливе місце займають категорії «зайнятість» та «безробіття». Ці категорії характеризують стан реалізації права громадян на працю, отримання винагороди тощо. Ефективна взаємодія державних інституцій та органів місцевого самоврядування, профспілкових і громадських об'єднань, що відстоюють інтереси працюючих, роботодавців та їх об'єднань, закладів освіти як на національному, так і на регіональному і місцевих рівнях забезпечує реалізацію конституційних прав громадян у сфері праці та зайнятості. Здійснюючи заходи в сприянні працевлаштуванні, служба зайнятості співпрацює з підприємствами, установами, організаціями та надає послуги різним категоріям громадян. Технології та форми взаємодії змінюються – впроваджуються цифрові технології, індивідуалізація надання послуг та розширення каналів комунікації – і тому потребують осмислення та впровадження нових ресурсних можливостей.

Аналіз досвіду провідних країн світу (Великобританії, Естонії, США, Сінгапуру та ін.) засвідчує, що система цифрового врядування надає комплексний підхід задоволення потреб громадян, держави та бізнесу задля суспільного добробуту, у тому числі у сфері працевлаштування та зайнятості [6-9]. Єдина система пов'язаних вебпорталів дозволяє зареєстрованому користувачеві отримати послуги та надати зворотній відгук. Використання електронних ресурсів забезпечує інформування про послуги, подання запитів та ін.

В контексті нашого дослідження зазначимо, що наразі в Україні функціонує оновлений сайт державної служби зайнятості України ([dcz.gov.ua](http://dcz.gov.ua)), який містить: інформацію щодо структури та управління в сфері зайнятості; інформаційні блоки про перелік та умови отримання послуг «Громадянам», «Роботодавцям», «Аналітика та статистика» та ін.; електронні сервіси «Електронна черга», «Електронний кабінет шукача роботи», «Електронний кабінет роботодавця»; інтегровані вебпортали пошуку вакансій та регіональних служб зайнятості; освітній портал ([skills.dcz.gov.ua](http://skills.dcz.gov.ua)), на якому розміщено інформаційні та навчальні ресурси для громадян, роботодавців та працівників служби та ін. Ці сервіси надають можливість дистанційно, в зручний час ознайомитись з переліком і порядком отримання послуг, що надаються службою зайнятості: здійснення самостійного онлайн пошуку роботи і добору працівників, у тому числі відеорежиме та онлайн співбесіди шукачів роботи з роботодавцями, відкриття власної справи, отримання нової професії та підвищення кваліфікації та ін. Працівники служби зайнятості надають послуг з використанням платформ онлайн комунікації, месенджерів, соціальних мереж, зокрема Zoom, Facebook, Viber, LinkedIn, Skype, Telegram-каналів та ін. Підвищення кваліфікації співробітників здійснюється з використанням технологій дистанційного навчання. Проте подальше впровадження цифрових технологій є важливим та необхідним для модернізації функціонування та управління сферою

працевлаштування та зайнятості, провадження активної політики на ринку праці, партнерства і соціального діалогу, створення сприятливих умов для сталого розвитку підприємств та підтримки підприємництва [10, с. 31].

Наприклад, Агентство зайнятості та навчання (Employment and Training Administration, далі – ETA), яке реалізує політику в сфері сприяння зайнятості та працевлаштування Міністерства праці США ([www.dol.gov](http://www.dol.gov)), використовує розгалужену систему взаємопов'язаних вебпорталів з інформування клієнтів щодо зайнятості та отримання цих послуг в онлайн форматі:

*CareerOneStop* – портал, який надає максимально повну інформацію користувачам з питань визначення професійних інтересів, ознайомлення з професіями, підходами щодо побудови кар'єри, пошуку роботи, використання. Цей ресурс використовує дані Міністерства праці США, Бюро статистики праці, Агентства з питань зайнятості та навчання, інформацію про ринок праці LMI WorkforceGPS та мережі професійної інформації O\*NET [11];

*apprenticeship.gov/* – задоволення інформаційних запитів роботодавців, шукачів роботи, надавачів освітніх послуг щодо учнівства, стажування, наставництва;

*mynextmove.org* – портал професійного інформування мережі O\*NET з питань професійного самовизначення, на якому розміщено описи понад 900 професій в частині необхідних знань, вмінь, здібностей, психологічних якостей, перспектив зайнятості, рівня заробітної плати і необхідної освіти, «подібних» професій, інформування потреб роботодавців у працівниках за територіальним поділом.

Особливу увагу заслуговує портал Worker Reemployment Portal (<https://www.careeronestop.org/WorkerReEmployment/>), який призначений для поглибленого інформування громадян з метою повернення їх до зайнятості (інформування про права, обов'язки, порядок отримання допомоги у разі безробіття; дослідження власного професійного капіталу (аналіз

професійних інтересів, вподобань, ціннісних орієнтацій в бажаній або роботі за новим напрямом; створення ефективного резюме (інформування про види резюме, підготовка індивідуального резюме та шляхи його оновлення, підготовка супровідного листа, до співбесіди; поради з пошуку роботи в інтернеті; оформлення заявки на пошук роботи; мережевий пошук роботи (поради про використання сучасні методи пошуку роботи у формальному та неформальних секторах); професійні мережі в інтернет; послуги агенцій зайнятості та рекурутерів; підготовка до співбесід; програми для вирішення соціально-побутових програм. Архітектура порталів відзначається лаконічністю побудови, інформаційною наповненістю та легкістю побудови внутрішньосистемних звязків/посилань. Таким чином, функціонування комплексної системи вебпорталів забезпечують інформування про можливості обрання виду професійної діяльності, ознайомлення з сутністю професій, можливостями їх отримання та інформаційного супроводу на всіх етапах працевлаштування.

Заслугує на увагу досвід польської служби зайнятості щодо подання запитів на отримання послуг онлайн. На вебсайті служби ([psz.praca.gov.pl](http://psz.praca.gov.pl)) надається інформація про послуги для безробітних і шукачів роботи, роботодавців, актуальну інформацію про ринок праці, наявні вакансії та календар запланованих заходів. База даних містить вакансії в Польщі, країнах ЄС та місць для стажування та практики, подані до центрів зайнятості роботодавцями та освітніми закладами ([/oferty.praca.gov.pl](http://oferty.praca.gov.pl)).

На електронному порталі бюро зайнятості Польщі (<https://www.praca.gov.pl/>) за умови ідентифікації клієнта можливо надати запит щодо:

- реєстрації або скасування реєстрації особи як безробітної;
- подання заявки на роботу,
- повідомлення про початок підприємницької діяльності тощо.

Кожна з позицій подання запиту передбачає проходження певного алгоритму з дотриманням законодавчих норм. Наприклад, узагальнений алгоритм подання заяви на отримання статусу безробітного передбачає виконання наступних кроків:

1. Вибір одержувача заяви (відповідного центру зайнятості).
2. Заповнення опитувальника.
3. Вибір способу реєстрації (з відвідуванням центру зайнятості чи ні).
4. Інформування про необхідний перелік документів для реєстрації.
5. Заповнення форм особистих даних для ідентифікації.
6. Деталізація даних про освіту, досвід, сімейний стан тощо.
7. Уточнення даних.
8. Контактна інформація.
9. Інформування про права та обов'язки, умови, за яких можливо втратити статус безробітного.
10. Можливість ознайомлення із заповненими формами щодо реєстрації.
11. Уточнення дати і часу відвідування центру зайнятості.
12. Підтвердження інформації про надсилання реєстраційної форми з вкладеннями до одержувача.

Це дозволяє максимально повно поінформувати клієнта про порядок реєстрації для користування послугами та перебування на обліку.

Заявку про вакансію роботодавець подає лише до одного центру зайнятості за місцем його реєстрації або фактичного перебування. Описи вакансій мають відповідати нормам чинного законодавства та не містити дискримінаційних вимог. Роботодавець, якого визнано порушником норм трудового законодавства протягом календарного року, не може подавати заявку на заповнення вакансії. В описі вакансії роботодавець зазначає свої реєстраційні дані,

інформацію про організаційно-правову форму, вид діяльності, кількість працівників, інформацію про вакантну посаду (найменування професії, посади.), характеристика місця роботи, характеру, умов праці та її оплати. Важливою особливістю є те, що роботодавець самостійно зазначає кількість кандидатів, яких потрібно направляти на співбесіду, а також заповнює опис очікувань від кандидатів на роботу(наприклад, рівень освіти, опис необхідних навичок, рівень кваліфікації / дозволів чи сертифікатів, рівень володіння іноземною мовою, опис професійного досвіду тощо), що значно покращує попередній добір кандидатів. Для заповнення описів можуть використовуватись національні описи професій, в тому числі й в онлайнформаті [12]. Також зазначається термін дії пропозиції роботи, бажана частота контактів співробітника центру зайнятості з представником роботодавця, доцільність пропонування роботи громадянам країн ЄС відповідно до EURES, надання оголошення про вакансію до інших центрів зайнятості.

Міжнародний досвід надання послуг з працевлаштування засвідчує, що такі послуги надаються як державними, так і приватними інституціями. Оголошення про вакансії та резюме шукачів роботи розміщуються як на національних порталах, так і приватних вебсайтах. Національні портали з працевлаштування надають комплекс послуг: професійне інформування, діагностика, допомога в складанні та розміщення резюме, підготовка до співбесіди, доступ до баз резюме, можливість участі в програмах, спрямованих на професійний розвиток осіб, які шукають роботу.

Технологічні та цифрові новації змінюють бізнес-моделі, ринок праці, підвищують мобільність працівників, зумовлюють появу нових форм зайнятості, змінюють поведінку клієнтів, у тому числі їх відношення до зайнятості. В той же час відбувається зміна економічних систем, які потребують впровадження ресурсонизьких моделей надання послуг.

### **Висновки та напрями подальших досліджень.**

Світова практика надання публічних послуг засвідчує, що взаємодія органів влади, бізнесу і громадян має відбуватись на принципах партнерства, ефективної співпраці з соціальними та інституційними партнерами з метою забезпечення гідного життя кожного громадянина. Впровадження цифрових технологій для покращання сервісів з працевлаштування в Україні потребує створення цілісної системи вебсервісів з працевлаштування; впровадження системи аналізу структурних змін попиту та пропозицій робочої сили на місцевому та регіональному рівнях; розроблення «дорожньої карти» успішного працевлаштування на освітньому порталі служби зайнятості з урахуванням індивідуального рівня обізнаності клієнта та його професійного досвіду; запровадження уніфікованих форм подання запитів /заяв / звітів та забезпечення системи використання електронного підпису на електронні форми документів та можливостей перенесення їх на інші носії інформації, отримання зворотного зв'язку щодо отримання /прийняття, друку документів тощо.

### **Список використаних джерел**

1. Ольчак М., Ростек К. Вдосконалення соціальних послуг в об'єднаних територіальних громадах: посібник. Київ, 2019. 57 с.
2. Бенчмаркінг доброго врядування: практичний посібник / За заг. ред. А. Гука. К.: ТОВ «Видавництво «Юстон», 2018. 60 с.
3. Ринок праці та зайнятість в Україні: реалії та перспективи : колективна монографія / За наук.ред. С. Кожемякіної, С. Калініної. К.: ІПК ДСЗУ, 2018. 420 с.
4. Український ринок праці: імперативи та можливості змін: колективна монографія / За наук. ред. І. Петрової, В. Близнюк. К.: НАН України, ДУ «Ін-т екон. та прогноз. 2018. 356 с.
5. Соціально-трудова відносина зайнятості : сучасні тенденції, виклики, шляхи розвитку : монографія / За наук. ред. А. Колота, І. Гнибіденка. К.: КНЕУ, 2015. 295 с.

6. Вебсайт Державного врядування Об'єднаного Королівства. URL : <https://www.gov.uk> (дата звернення 20.10.2020).
7. Сайт Естонської каси з безробіття. URL: <https://www.tootukassa.ee> (дата звернення 20.10.2020).
8. Робота та безробіття / вебсайт Уряду США. URL : <https://www.usa.gov/find-a-job> (дата звернення 20.10.2020).
9. Вебсайт Міністерства робочої сили Сінгапуру. URL: <https://www.mom.gov.sg/> (дата звернення 20.10.2020).
10. Костиця В. І., Судаков М. В. Активізація безробітних: підходи та практики їх реалізації у державних службах зайнятості зарубіжних країн *Ринок праці та зайнятість населення*. 2016, № 1. С. 29–32.
11. CareerOneStop. U.S. Department of Labor, Employment and Training Administration. URL: <https://www.careeronestop.org/Help/data-sources.aspx> (дата звернення 20.10.2020).
12. Електронний портал бюро зайнятості Польщі. URL: <https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/bazy-danych/infodoradca/-/InfoDoradcaPlus/litera/A> (дата звернення 20.10.2020).

## References

1. Olchak M., Rostek K. (2019). *Vdoskonalennia sotsialnykh posluh v obiednanykh terytorialnykh hromadakh: posibnyk* [Improving social services in united territorial communities: a guide]. Kyiv. [in Ukrainian].
2. *Benchmarkinh dobroho vriaduvannia: praktychnyi posibnyk* [Benchmarking good governance: a practical guide]. (2018). Za zah. red. A. Huka. K.: TOV «Vydavnytstvo «Iuston». [in Ukrainian].
3. *Rynok pratsi ta zainiatist v Ukraini: realii ta perspektyvy* [Labor market and employment in Ukraine: realities and prospects]. (2018). Kolektyvna monohrafiia za nauk.red. S. Kozhemiakinoi, S. Kalininoi. K.: IPK DSZU. [in Ukrainian].
4. *Ukrainskyi rynek pratsi: imperatyvy ta mozhyvosti zmin* [Ukrainian labor market: imperatives and opportunities for change]: kolektyvna monohrafiia za nauk. red. I. Petrovoi, V. Blyzniuk. (2018). K.: NAN Ukrainy, DU «In-t ekon. ta prohnozuv. [in Ukrainian].

5. Sotsialno-trudovi vidnosyny zainiatosti: suchasni tendentsii, vyklyky, shliakhy rozvytku [Socio-labor relations of employment: current trends, challenges, ways of development]: monohrafiia za nauk. red. A. Kolota, I. Hnybidenka. (2015). K.: KNEU. [in Ukrainian].
6. Websait Derzhavnoho vriaduvannia Obiednanoho Korolivstva [Website of the Government of the United Kingdom]. URL : <https://www.gov.uk> [in Ukrainian].
7. Websait Estonskoi kasy z bezrobittia [Website of the Estonian Unemployment Insurance Fund]. Retrieved from <https://www.tootukassa.ee> [in Ukrainian].
8. Robota ta bezrobittia» / sait Uriadu SShA [Job and Unemployment / website of the US Government website]. URL : <https://www.usa.gov/find-a-job> [in Ukrainian].
9. Sait Ministerstva robochoi syly Sinhapuru [Website of the Ministry of Labor of Singapore]. Retrieved from <https://www.mom.gov.sg/> [in Ukrainian].
10. Kostrytsia V. I., Sudakov M. V. (2016). Aktyvatsiia bezrobitnykh: pidkhody ta praktyky yikh realizatsii u derzhavnykh sluzhbakh zainiatosti zarubizhnykh krain [Activation of the unemployed: approaches and practices of their implementation in public employment services of foreign countries]. *Rynok pratsi ta zainiatist naseleattia – Labor market and employment, 1*, 29–32. [in Ukrainian].
11. CareerOneStop. U.S. Department of Labor, Employment and Training Administration. URL : <https://www.careeronestop.org/Help/data-sources.aspx> [in English].
12. Elekronnyi portal biuro zainiatosti Polshchi [Electronic portal of the Polish Employment Bureau]. URL : <https://psz.praca.gov.pl/rynek-pracy/bazy-danych/infodoradca/-/InfoDoradcaPlus/litera/A> [in Ukrainian].

## WORLD PRACTICES OF DIGITALIZATION OF EMPLOYMENT SERVICES

**Litvinchuk Lyudmyla**, Senior Researcher of the problem research laboratory of institutional support of the state employment service and partnership with employers, Ukrainian state employment service training institute, Kyiv, e-mail: [prof\\_robota2020@ukr.net](mailto:prof_robota2020@ukr.net), <https://orcid.org/0000-0002-9440-6858>

**Abstract.** The article highlights the main trends in the introduction of digital technologies in the practice of providing employment services. In the system of socio-economic phenomena an important place is occupied by the categories of «employment» and «unemployment». These categories characterize the state of realization of the right of citizens to work, receiving remuneration, etc. Scientific and technological progress and innovative breakthrough in the development of information technology have led to changes in all spheres of public life. This became the basis for the realization of the need to reengineer economic and organizational models and processes, the reorientation of the educational system and the labor market in particular. One of the world trends of today is the redistribution of work functions between people, digital technologies and algorithms, machines. It is expected that by 2022, 62% of production tasks for data processing, retrieval and transmission of information will be performed by machines. Web portals on employment in the United Kingdom, the United States, Singapore, employment offices in Poland and Estonia were analyzed. It is also expected that the share of tasks in administrative and information retrieval, information analysis and decision-making will increase in all areas of activity, and in the future this is expected in the areas of personal communication and interaction, consulting, management. Ukraine is currently decentralizing its management and digitizing all areas of activity. The COVID-19 pandemic has intensified the introduction of digital technologies in all spheres of social and industrial activity. It is proved that the introduction of digital tools in the practice of providing employment services is a global trend and proposals for their introduction at the national level have been formed. Introduction of new forms and tools of service provision, modernization of existing ones requires observance of the principles of continuity, system and coherence, as well as ensuring quality standards of service provision. During its existence, the employment service has introduced technologies to provide services to customers, which have proven their effectiveness and efficiency. However, the development of information technology, the expansion of communication channels, globalization processes and pandemic challenges raise the need to understand and implement change.

**Key words:** employment, employment, digitalization, unemployment, employment service.

УДК: 35.071

**Логвінов Валерій,**

канд. економ. наук,

ORCID iD [0000-0003-1176-3292](https://orcid.org/0000-0003-1176-3292)

E-mail: [v.log@ukr.net](mailto:v.log@ukr.net),

**Малонога Світлана**

ORCID iD [0000-0002-0381-8479](https://orcid.org/0000-0002-0381-8479)

E-mail:

[svetlana.malonoga75@gmail.com](mailto:svetlana.malonoga75@gmail.com)

## **ДРАЙВЕРИ ЦИФРОВОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

*[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-198-220](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-198-220)*

**Анотація.** Розглянуто елементи цифрової трансформації в органах публічної влади, досліджено фактори впливу на її успіх та залежність від них, а саме – цифрових технологій, цифрового лідерства та цифрової культури. Розкривається суть цих понять та їх трактування різними авторами. Запропонована трирівнева концептуальна модель трансформації уряду, яка розглядає трансформаційний уряд (t–Уряд) як сукупність окремих елементів, що забезпечують соціальні, організаційні та техніко–технологічні напрямки діяльності органів публічної влади. На першому рівні моделі знаходяться базові складові, на яких їх побудована діяльність. Це моделі і рамки, архітектура уряду, протоколи та стандарти. Другий рівень включає в себе чотири елементи, які відображають основні аспекти, що забезпечують діяльність органів публічної влади і являються її суттю: стратегію розвитку, адміністративно–управлінські процеси (АУП), інформаційні ресурси та цифрові технології. Третій рівень – управління змінами та структура (t–Уряду), виокремлено фактори, що впливають на дану структуру та діяльність органів публічної влади. Застосування даної моделі дасть можливість представити загальну структуру t–Уряду, у тому числі органів публічної влади усіх рівнів. Доведена доцільність постійного реагування на означені фактори впливу, які запропоновано розглядати згідно з чотирма вимірами: причинами цифрової трансформації; об’єктами цифрової трансформації; процесами та результатами

трансформації. Встановлено, що в основі трансформаційних перетворень, орієнтованих на вирішення існуючих проблем в управлінні лежать три складові – практика, дослідження і розвиток, поєднання яких є запорукою успішної цифрової трансформації органів публічної влади.

**Ключові слова:** драйвери впливу, стратегія, цифрова культура, цифрове лідерство, цифрові технології, цифрова трансформація.

**Постановка проблеми в загальному вигляді.** Кінець ХХ і початок ХХІ століття ознаменувався активним процесом цифрової трансформації, яка охопила майже усі сфери діяльності як у бізнесі, так і в управлінні, у тому числі й державному. Значна увага цьому процесу приділяється і науковою спільнотою в різних країнах світу. Серед досліджуваних науковцями проблем є ціла низка питань техніко-технологічного, соціально-економічного, політико-правового, організаційно-управлінського характеру. Серед значного потоку публікацій, стосовно цих, безумовно важливих питань, менша увага приділяється чинникам, які впливають на цифрову трансформацію в органах публічної влади різних рівнів, починаючи з уряду і закінчуючи виконавчими органами місцевого рівня. Багаторічні прагнення змінити в органах публічної влади Україні ситуацію на краще, запровадивши інформаційно-технології, цифровий підпис, електронний документообіг та інші інноваційні технологічні рішення не призвели до бажаного результату.

Основними причинами такої ситуації стала відсутність консолідованих зусиль влади, наукової спільноти, освіти, бізнесу, які би мали бути орієнтованими на проведення кардинальних змін у напрямку масштабного та цілеспрямованого розвитку ІТ-галузі, посилення мотивації до проявів цифрового лідерства серед молоді, до покращення цифрової культури як в середовищі органів публічної влади, так і серед населення.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Розгляду проблем цифрової трансформації, цифрових технологій, цифрового лідерства, цифрової культури присвячена значна кількість наукових праць як зарубіжних (L. Cox, D. Watkins, J. Hemerling, J. Reis, M. Amorim and P. Matos, I. Mergel, M. Sow і S. Aborbie, T. Janowski), так і вітчизняних авторів (Л. Гаврілової, Н. Воронової, М. Кириченко, Н. Обушної, Л. Федулової та ін.), а також наукових оглядів компаній (Accenture, Couchbase, Deloitte, Gartner), міжнародних організацій (ООН, ЄС) та експертів Українського інституту майбутнього, Робочої групи 6 Української сторони платформи громадянського суспільства Україна – ЄС (РГ6 УС ПГС).

**Мета статті** – розглянути елементи цифрової трансформації в органах публічної влади, виокремити та дослідити основні фактори впливу на її успішну реалізацію.

**Виклад основного матеріалу.** У науковій літературі та серед практиків цифрова трансформація сприймається по різному, через що до цих пір не дано загально прийнятого визначення поняття цифрової трансформації. Наглядний приклад цього, що такі терміни, як оцифрування, цифровізація та цифрова трансформація, часто вживаються синонімічно з малою спробою розрізнити їх значення, відмінності та використання на практиці.

Результати огляду думок різних експертів, сформованих ними на підставі власного досвіду, показують, що цифрову трансформацію необхідно розглядати як всебічний організаційний процес, а не такий, який просто робить доступними форми в Інтернеті або забезпечує перехід від аналогового способу надання публічних послуг до цифрового [1]. Науковці та урядовці десятиліттями розробляли найкращі практики державного управління, тим не менш, ідеї часом неможливо реалізувати. Багато урядів намагаються приймати керовані даними обґрунтовані рішення та налагоджувати

змістовне спілкування з усіма зацікавленими сторонами, покращуючи тим самим прозорість своїх рішень.

В той самий час, коли державні управлінці прагнуть налаштувати свої роботи на потреби громадян, застарілі технології, що використовуються в органах публічної влади, перешкоджають ефективному управлінню. Наразі трансформація державного управління була обмеженою, а технологія просто підсилювала його нинішні структури. Однак для реалізації адаптивного, прозорого, підзвітнього, ефективного та гнучкого уряду, що забезпечує надання послуг на основі попиту за низькою вартістю, необхідні більш радикальні зміни, перш за все, у ставленні та використанні цифрових технологій.

Так, технологія була використана для переміщення існуючих служб в Інтернеті без великої реорганізації урядових структур. Наприклад, М. Бейнон-Девіс та П. Вільямс [2] виявили, що у Великобританії недостатньо акцентується увага на розробці бізнес-процесів та систем. Ранні етапи розвитку електронного уряду були зосереджені на встановленні присутності в Інтернеті та наданні послуг в Інтернеті, тоді як пізніші етапи були зосереджені на трансформаційних змінах. Окремі автори ці пізніші етапи називають стадією трансформації електронного урядування в трансформаційний уряд (t-Уряд), як найвищий етап прогресу електронного уряду, в якому інформаційні системи інтегровані між різними функціями, забезпечуючи орієнтацію уряду на споживача [3]. Даний уряд передбачає поєднання соціальних, технологічних та організаційних питань як на державному, так і на індивідуальному рівні.

Зображена на рис. 1 трирівнева концептуальна модель трансформації уряду розглядає t-Уряд у якості сукупності елементів, що забезпечують соціальні, організаційні та техніко-технологічні напрямки діяльності органів публічної влади. В даній моделі основу трансформації уряду складають процеси управління змінами та структура t-Уряду.

Дана структура формується під впливом певних факторів, які повинні враховуватися в процесі змін. Концептуальна модель дозволяє здійснити визначення факторів, що впливають на діяльність т-уряду, і може бути використана для позиціонування зусиль т-Уряду та проведення подальших досліджень. Крім цього, дана модель дозволяє уявити, як буде виглядати уряд, навіть якщо його реалізація ще не відома. Слід зауважити, що інструменти, які використовувались до даного часу, навряд чи були зосереджені на здійсненні трансформації, скоріш за все, вони сприяли зміцненню існуючих організаційних структур.

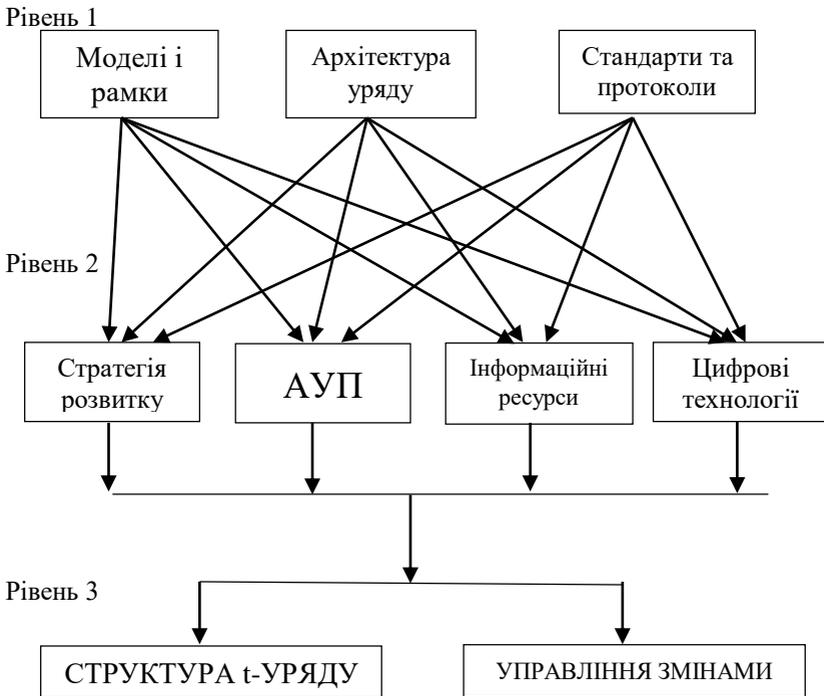


Рисунок 1 – Концептуальна модель трансформації уряду

*Рівень 1* – моделі та рамки, архітектури та методи, стандарти та протоколи розглядаються як інструменти, що сприяють цифровій трансформації.

а) *Моделі та рамки.* Моделі – це спрощені описи, що використовуються для створення рішень, а рамки надають шаблони, які можна використовувати для реалізації таких рішень.

б) *Архітектура уряду* структурує компоненти уряду, які розглядаються як організації, визначають взаємозв'язок між ними, а також послуги (функції), що надаються її компонентами. Протягом багатьох років уряди багатьох країн використовували теоретичні та практичні напрацювання з побудови Сервісно-Орієнтованої Архітектури організації (COA, SOA – Service Oriented Architecture) для розробки власної архітектури, яка мала би забезпечити основу для реалізації t-Уряду [4-6].

в) *Стандарти та протоколи.* Стандарти визначають очікувані досягнення, а протоколи – це узгоджені правила, за якими слід діяти. Вони встановлюють законодавство, де-факто або де-юре, щодо дотримання.

Незважаючи на те, що експерти мають уявлення щодо потенційного кінцевого результату цифрової трансформації, лише в окремих випадках вони можуть окреслити вигляд цифрово трансформованого уряду та інших органів публічної влади.

*Рівень 2.* На даному рівні визначається ступінь абстракцій, що використовуються для вирішення питань t-уряду, – це управління та організація, АУП (адміністративно-управлінські процеси), інформаційні ресурси та цифрові технології (інфраструктура), яка їх підтримує.

а) *Стратегія розвитку* направлена на формування цілей, програм соціально-економічного, інноваційного розвитку країни, розподіл повноважень та відповідальності між усіма ланками системи державного управління та іншими зацікавленими сторонами щодо реалізації таких програм.

Швидше за все, зміняться підходи, методи та інструменти розроблення подібної стратегії, орієнтиром якої є цифрова трансформація держави. Наявність такої стратегії, безумовно, має вплинути на організаційні структури та призвести до інституціональних змін в системі державного управління.

б) *Адміністративно-управлінські процеси* (АУП) організують діяльність з прийняття рішень, управління надання послуг, спрямованих на реалізацію місії. Т-уряд вимагатиме фундаментальної переробки бізнес-процесів.

в) *Інформаційні ресурси*. Інформацію можна розглядати як ресурс, що забезпечує основу для будь-якої взаємодії з клієнтами та іншими організаціями. Наявність високоякісної інформації необхідна для ефективної роботи органів публічної влади.

г) *Цифрові технології* (цифрова інфраструктура) забезпечують процес трансформації. Вони пропонують нові рішення, вимагають нових навичок та визначають нові адміністративно-управлінські процеси. Інфраструктура ІКТ повинна мати можливість керувати процесами трансформації та забезпечувати бажану ефективність та результативність.

*На третьому (3), завершальному рівні трансформації, знаходиться t-Уряд, який складається з двох основних частин (рис. 1), структури (чи проекту структури) уряду та управління змінами, що призводять до інституціональної перебудови системи органів державного управління.*

*Структура t-Уряду – це бачення, яке потрібно деталізувати в робочому проекті. Потрібно деталізувати зміни в елементах управління, таких як організаційні межі та адміністративно-управлінські процеси (АУП).*

*Управління змінами:* Ефективне управління процесами змін, які необхідно провести для впровадження нової структури уряду (t-Уряду). Це передбачає наявність відповідної стратегії перебудови діяльності, орієнтованої на потреби громадян. Крім того, слід враховувати відповідні ризики та вигоди, методи оцінки, дотримання норм тощо.

Діючими особами, які беруть участь у змінах, є керівники та весь персонал організації. Керівники визначають стратегії та приймають рішення, персонал (технічний та нетехнічний) займається реалізацією даних рішень та наданням послуг споживачам.

Як відомо, трансформація уряду (Government Transformation – GT) тягне за собою заплановані, радикальні зміни: а) організаційної структури державних організацій (функції, ролі та процеси); б) взаємовідносин між урядовими організаціями та їх зацікавленими сторонами; в) орієнтації державних службовців на досягнення конкретних організаційних цілей.

Із викладеного можна зробити висновок щодо впливу трансформації уряду на: – інституціональні структури – правила, політику, положення та закони (організаційна складова уряду); – структури управління – АУП та процеси прийняття рішень, а також на загальну взаємодію із зацікавленими сторонами, особливо з громадянами та бізнесом (управлінська складова).

Це свідчить про те, що цифрова трансформація, на відміну від попередньо розроблених проектів електронного урядування з їх початком і кінцевою датою, вимірюваним та визначеним кінцевим результатом, а також з фіксованим бюджетом, є безперервним процесом, який потребує постійного реагування на всі фактори впливу і який слід розглядати згідно з чотирма вимірами, що представлені на рис. 2.

Існують і різні підходи щодо факторів, що формують цифрову трансформацію та складових елементів, від яких залежить її успіх.

Перший – це причини цифрової трансформації.

Другий – об'єкти цифрової трансформації (що підлягає трансформації).

Третій – процеси трансформації (яким чином відбудуватиметься цифрова трансформація).

Четвертий – результати трансформації (для чого трансформуються органи державної влади).

За результатами проведеного компанією Deloitte опитування 140 керівників державного сектору виокремлено п'ять факторів, що формують цифрову трансформацію: стратегія, лідерські здібності, розвиток робочої сили, цифрова культура та орієнтація на споживача [7]. Крім цього, в цьому огляді визначено три рівня цифрової зрілості організацій: рання, в розвитку, розвинута та вивчена їх поведінка на кожній з цих стадій (табл. 1).

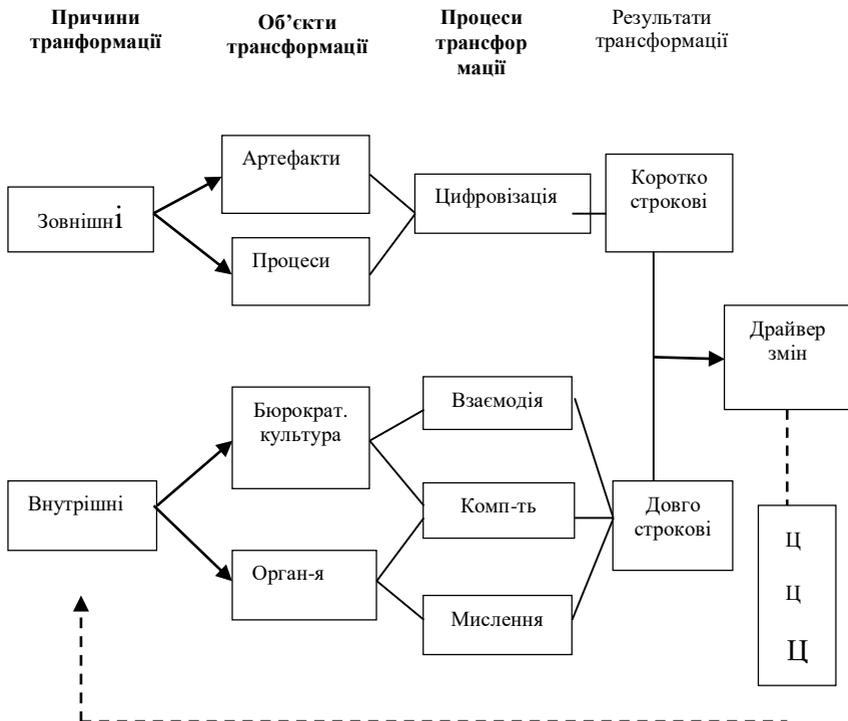


Рисунок 2 – Виміри та циклічність трансформаційних перетворень

Як зазначає Європейська комісія, цифрова трансформація в державному секторі означає нові способи роботи з зацікавленими сторонами, побудову нових рамок надання послуг та створення нових форм взаємовідносин [8].

За визначенням Salesforce цифрова трансформація – це процес використання цифрових технологій для створення нових або модифікації існуючих бізнес-процесів, культури та досвіду клієнтів, це переосмислення ведення бізнесу, бізнес-процесів, роботи з клієнтами на основі цифрових технологій, це цифрове перетворення діяльності та переходу від паперу до цифрових даних, до розумних додатків в управлінні [9].

Таблиця 1 – Характеристики цифрової зрілості організацій [7].

Фактори цифрової трансформації	Стадії цифрової зрілості		
	рання	в розвитку	розвинута
Стратегія	Націлена на зниження витрат	Націлена на покращення досвіду клієнтів та прийняття рішень	Націлена на фундаментальну трансформацію процесів
Лідерські здібності	Дефіцит обізнаності та навичок	Цифрово обізнані	Цифрово досвідчені
Розвиток робочої сили	Недостатнє інвестування	Помірні інвестиції	Адекватні інвестиції
Орієнтація на споживача	Відсутня	Набирає сили	"Центр" цифрової трансформації
Цифрова культура	Існують ризики; дезінтегрована	Толерантна до ризику; відповідає інноваціям та співпраці	Сприйнятлива до ризику; сприяє інноваціям та співпраці

В одному із проведених досліджень щодо визначення цифрової трансформації його автори приводять окремі трактування даного терміну в проаналізованих ними різних

літературних джерелах [10]. Так серед наведених ними прикладів є визначення, які вказують на те, що цифрова трансформація характеризується використанням нових цифрових технологій, таких як соціальні медіа, мобільні пристрої, аналітика або вбудовані пристрої для того, щоб забезпечити основні вдосконалення бізнесу, такі як покращення досвіду клієнтів, впорядкування операцій або створення нових бізнес-моделей.

В інших, цифрова трансформація трактується як таке використання інформаційно-комунікаційних технологій, коли не виконується банальна автоматизація, але принципово нові можливості створюються в бізнесі, державному управлінні, а також у житті людей та суспільства [11]. Ще одне відображення суті цифрової трансформації міститься в змінах, які цифрові технології викликають чи впливають на всі аспекти життя людини [12].

Даний перелік визначень поняття цифрової трансформації різними авторами можна продовжувати, проте, на нашу думку, очевидним є те, що переважна більшість з них дає досить загальні і схожі за своєю суттю тлумачення. Узагальнюючи різні трактування, у подальшому будемо виходити з того, що під цифровою трансформацією вважатимемо процеси використання цифрових технологій для створення нових – або модифікації існуючих – бізнес-процесів, культури та досвіду споживачів для задоволення мінливих потреб громадян та бізнесу.

Таке переосмислення діяльності органів публічної влади в епоху цифрових технологій виходить за рамки традиційних ролей, передбачених в системі електронного урядування, зокрема таких як налагодження взаємодії, відкритості та надання послуг громадянам і бізнесу [3]. Натомість цифрова трансформація починається і закінчується переосмисленням всієї діяльності вертикалі органів публічної влади тим, яким вбачається розвиток системи державного управління. Дане визначення дає простір для проведення досліджень різних

елементів цифрової трансформації та практичного покрокового впровадження кожного з них.

Розуміючи неминучість і важливість трансформаційних змін керівництво переважної більшості країн приймають усі заходи не тільки щодо швидкої адаптації до них, а й роблять спроби керувати цими процесами. Але на шляху широкомасштабного впровадження цифрових технологій вони часто стикаються з несподіваними перешкодами.

Дослідження, проведені Couchbase, показали, що понад 90% ініціатив цифрової трансформації провалюються через те, що багато організацій вважають, що достатньо одних інвестицій у цифрові технології для приведення організацій у цифрову епоху [13].

Проте практика свідчить про інше, а саме ключовою темою в аналізі провалу цифрової трансформації є нездатність керівництва формувати цифрову культуру, яка підтримує цифрову стратегію організації. Побудова та підтримка такої культури залежить від наявності серед керівників організацій цифрових лідерів. Бути цифровою організацією означає не тільки мати цифрові продукти, послуги та взаємодію з клієнтами, але й потрібно провести тектонічні зміни в своїй діяльності та індивідуальній поведінці працівників та традиційних способах взаємодії всередині організації та поза нею [14].

Набутий за останні роки досвід та проведені дослідження вказують, що на цифрову трансформацію в органах публічної влади найбільш суттєво впливають три основні драйвери змін (на рис. 1 – три «Ц»), а саме, – цифрові технології (ЦТ), цифрове лідерство (ЦЛ) і цифрова культура (ЦК) [7,15,16]. Для цього керівники організацій повинні визнати цифрову трансформацію як основну стратегію.

Повсякденна діяльність та практика свідчать про те, що, цифрові технології лежать в основі різноманітних перетворень в діяльності організацій, у тому числі і в органах публічної влади. Застосування цифрових технологій передбачає

використання їх можливостей для проведення перебудови діяльності, яка направлена на реалізацію складних організаційних цілей або стратегій. В контексті означеного можливі три перспективних підходи до використання цифрових технологій в органах публічної влади – зовнішній, внутрішній та технічний.

Зовнішній підхід направлений на підвищення здатності налагоджувати відносини з зовнішніми зацікавленими сторонами та використовувати їхні ресурси, внутрішній – на підвищення успішності організаційних зусиль з інновацій, а технічний підхід – на підвищення ефективності роботи та зниження собівартості послуг при одночасному підвищенні їх якості.

Запровадження цих підходів в процесах трансформаційних перетворень, орієнтованих на вирішення існуючих проблем в управлінні дозволяє поєднати три складові, які лежать в основі цих перетворень. Це практика, дослідження і розвиток (рис.3).



Рисунок 3 – Складові цифрових трансформаційних перетворень

Практика дає змогу державним установам отримати необхідні для розвитку інструменти та підвищує спроможність щодо участі в трансформаційних процесах. Дослідження направлені на виявлення тенденцій та шляхів стратегічного використання цифрових технологій в органах публічної влади,

перетворюючи свої результати на інструменти для практики. Поєднання досліджень і практики, яке проявляється у практичному використанні результатів досліджень, відкриває для органів публічної влади шлях до більш ефективного використання цифрових технологій в усіх сферах державно–управлінської діяльності.

Очевидним є те, що реалізація зазначених підходів може здійснюватися лише за наявності політичної волі та лідера, який здатний її втілити в життя. Подібна здатність до цифрової трансформації набула назви цифрового лідерства, як наступного драйвера цифрової трансформації.

Цифрове лідерство – це поєднання лідерського стилю трансформаційного керівництва та використання цифрових технологій [18], як поєднання культури та компетентності в оптимізації використання цифрових технологій для створення цінності для фірм [19]. Зазначається, що цифрове лідерство впливає опосередковано через стратегію спільного створення на розвиток інноваційної бізнес–моделі [18,19]. Стратегія спільного створення відіграє посередницьку роль у взаємозв'язку між інновацією бізнес–моделі та цифровим лідерством. Цифрове лідерство – це поєднання цифрової культури та цифрової компетентності [20].

В своїй роботі Д. Хамбрик і П. Мейсон вказують на те, що вивчення цифрового лідерства є частиною дослідження про лідерство, заснованого на теорії вищого ешелону, де результати організації можуть прогнозувати характерні риси лідера [1].

З точки зору цифрового лідерства, Перл Чжу [21] визначає критерії цифрового лідерства, які на його думку містять у собі п'ять характеристик: лідер – генератор ідей, що демонструє здатність знаходити рішення складних завдань, формулювати нові підходи та підтримувати зміни; творчий лідер, який має та інноваційний склад мислення; лідер-стратег – здатний керувати та стати генератором цифрової трансформації; креативний лідер – лідер здатний до навчання, до адаптації

діяльності зі складною та динамічною екосистемою, враховуючи фактори нестабільності, невизначеності, складності та неоднозначності; глибокий лідер, стиль цифрового лідерства, здатний вести в складні часи, маючи глибокі знання та розуміння, використовувати свої знання для інтерпретації, припущення та синтезу інформації для прийняття рішень

Інші автори наводять схожі характеристики цифрового лідера і вказують на те, що лідер як агент змін має демонструвати здатність не лише керувати змінами, але й бути їх носієм, надихати до змін та співпраці інших, навчатись та використовувати цифрові технології, впроваджувати інновації.

Проте, як і будь-яка трансформація, цифрова трансформація, окрім наявності технологій та лідерства, потребує прищеплення відповідної культури – цифрової культури, яка підтримує зміни, одночасно реалізуючи загальну стратегію організації [14].

Очевидно, що «цифрова культура» – це базова основа сучасної світової культури, котра є невід’ємною складовою усіх без виключення суспільних процесів. Саме тому дослідження явища цифрової культури та її впровадження мають вагомe значення для подальшого розвитку країни, її наукового, освітнього й виробничого потенціалу, особливо з точки зору вироблення оперативної та доступної візуальної інформації [22].

Існує широке трактування поняття цифрової культури, яка вивчається в межах культурології, соціології, медіазнавства, мистецтвознавства й педагогіки [15,23,24]. Так, основні смислові акценти робились на функціонуванні культурних явищ з допомогою цифрових пристроїв, виникненні нових специфічних інформаційно-віртуальних форм культури (NetArt, комп’ютерна музика, віртуальні інсталяції тощо), а також нових видів культурної комунікації (web-спілкування) та діяльності (ІТ-волонтерство, «Greening IT» та ін.) [23].

В окремих роботах показано зв'язок понять цифрової економіки, цифрового суспільства і цифрової культури [4], підкреслюється, що цифрова культура є результатом розвитку культури інформаційного суспільства [23]. Ще в одній із робіт цифрова культура визначається як система правил поведінки людини, яких вона дотримується під час використання інформаційно-комунікаційних технологій, до компонентів якої автор відносить [15]:

*Раціональне споживання інформації* як вміння звертати увагу на те, яка інформація пропонується суспільству.

*Критичне мислення*, в основі якого лежить аналіз пропонованої інформації щодо її «якості», достовірності, об'єктивності.

*Цифрову грамотність (компетентність)*, яка передбачає вміння користуватись сучасними інформаційними технологіями та програмним забезпеченням з урахуванням усіх їх можливостей.

Підсумовуючи, ми можемо визначити «цифрову культуру» у вигляді загальної концепції, яка описує ідею того, як технології та Інтернет суттєво формують спосіб взаємодії, поведінки, мислення та спілкування людей як в громадському, так і в професійному середовищі. Це продукт проникнення технологій та необмеженого доступу до інформації – результат руйнівних технологічних інновацій у нашому суспільстві.

Тому очевидно, що формуючи цифрову культуру, організації мають створювати відповідне середовище, де люди та технології можуть співіснувати та розвиватись разом, сприяючи цим самим цифровій трансформації. На практиці, майже 80% компаній, які зосереджувались на культурі, мали стійкі чи проривні результати. Жодна з компаній, яка нехтувала увагою до культури, не досягла таких результатів. Зокрема, серед 40 цифрових трансформацій 90% компаній, що зосереджувались на культурі, повідомили про значні зміни чи високі фінансові результати, які були в п'ять разів більші, ніж у тих, хто нехтував культурою (17%) [2].

Існують різні причини вважати чому цифрова культура має бути ключовою проблемою цифрової трансформації органів публічної влади, проте виділимо три, як ми вважаємо, основні причини прищеплення цифрової культури під час цифрової трансформації.

Критичні ознаки цифрової культури з високою ефективністю можна відобразити наступним чином. По–перше, працівники та команди орієнтуються на отримання результатів, що сприяє відданості своїй роботі, прагненню досягнути мети та цілей організації. По–друге, люди та команди працюють так, щоб сприяти розвитку та реалізації стратегічних цілей організації. По–третє, організаційне середовище, включаючи лідерство, побудову і цінності організації, управління ефективністю, турботу про розвиток персоналу, комунікації в організації, створюється для сприяння залученню та заохоченню поведінки, яка сприятиме розвитку організації.

### **Висновки та перспективи подальших досліджень.**

Таким чином, огляд драйверів цифрової трансформації та їх впливу на зміни, які відбуваються в органах публічної влади підтверджує тезу стосовно того, що успішну цифрову трансформацію слід розглядати як результат взаємодії трьох елементів: цифрових технологій, цифрового лідерства і цифрової культури. Два з цих елементів є орієнтованими на людей. Відсутність цифрової культури як у професійній (цифрової організаційної культури), так і в буденній діяльності людей є найбільш важливою перешкодою для організацій у напрямку цифрової трансформації. Доволі часто, як і у випадку будь–якої трансформації, лідери, що керують цифровою трансформацією, часто більш зайняті структурними змінами та перебудовую процесів і не звертають увагу на людський чинник, забувши, що культурні зміни є ключовим фактором успішної трансформації.

Проте існує різниця між цифровими лідерами. Вона полягає в тому, що лідери, які, скоріш за все, досягнуть успіху

в цифровій трансформації в традиційній організації, зокрема в державному секторі, можуть мати помітно відмінний профіль від тих, хто зазвичай досягає успіху в компаніях сфери інформаційних технологій. Відмінності перших від других полягає в тому, що перші, як правило, крім цифрових компетенцій, мають широкий досвід та навички, включаючи вміння розуміти людей і мотивувати команди. Існує велика ймовірність того, що талановиті керівники-ровесники цифрових технологій піднімуться до лав експертів в суто цифрових організаціях, завдяки тому, що вони більше зосереджені на одному із напрямів ІТ. Проте, успіх цифрової трансформації залежить не лише від наявності одного “цифрового таланту”. Крім нього необхідно мати ще й ознаки лідера та відповідну цифрову культуру, які поєднують людину та технології і стали для неї другим життєвим середовищем, дослідження якого привертає все більшу увагу науковців.

### Список використаних джерел

1. Hambrick D. C., Mason P. A. (1984) Echelons The organization as a reflection of its top managers. *Academy of Management Review Management*. Vol. 9(2). pp. 193–206. DOI: 10.2307/258434
2. Beynon–Davies P. and Williams M. D. (2003) Evaluating electronic local government in the UK. *Journal of Information Technology*. Vol. 18. pp. 137–149.
3. Irani Z., Elliman T., and Jackson P. Electronic transformation of government in the U.K. : A research agenda. *European Journal of Information Systems*. 2007.vol. 16, pp. 327-335.
4. Keller T., Dietrich M. (2009) Management of SOA in public administration : A case study. *Management Science and Engineering, ICMSE*. International Conference. DOI: 10.1109/ICMSE.2009.5317699
5. Mesfin G, Gronli T.M., Ghinea G., Younas M. (2017) Adopting SOA in Public Service Provision. International Conference on Mobile Web and Intelligent Information Systems. pp 279–289. URL : [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-65515-4\\_23](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-65515-4_23) (дата звернення: 30.09.2020).
6. Behara, G. K., Varre V. and Rao M. (2009). Service Oriented Architecture for E–Governance. URL :

- <https://www.bptrends.com/bpt/wp-content/publicationfiles/10-09-ART-%20SOA-E-Governance-Behara-FINAL.pdf> (дата звернення: 30.09.2020).
7. Digital Government Transformation. *The Journey to Government's Digital Transformation*. URL : <https://www2.deloitte.com/global/en/pages/public-sector/articles/digital-government-transformation.html> (дата звернення: 30.09.2020).
8. European Commission (2013). Powering European public sector innovation: Towards a new architecture. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/powering-european-public-sector-innovation-towards-new-architecture>. (дата звернення: 30.09.2020).
9. What Is Digital Transformation? The definition of digital transformation. URL : <https://www.salesforce.com/products/platform/what-is-digital-transformation/> (дата звернення: 30.09.2020).
10. João Reis, Marlene Amorim, Nuno Melão, and Patrícia Matos. Digital Transformation: A Literature Review and Guidelines for Future Research. URL : <https://cutt.ly/Lheb90R> (дата звернення: 30.09.2020).
11. Allas T., Martin Checinski, Roland Dillon, and Richard Dobbs Elements of a successful government transformation. URL : <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/elements-of-a-successful-government-transformation#> (дата звернення: 30.09.2020).
12. Doxee Blog 5 challenges for Digital transformation in Public Administration. URL: <https://www.doxee.com/blog/digital-marketing/digital-transformation-in-public-administration/> (дата звернення: 30.09.2020).
13. Is the data dilemma holding back digital innovation? URL: <https://www.couchbase.com/binaries/content/assets/website/docs/whitepapers/cio-survey-results> (дата звернення: 30.09.2020).
14. Jim Hemerling, Julie Kilmann, Martin Danoesastro, Liza Stutts, Caitlin Ahern. It's Not a Digital Transformation Without a Digital Culture. URL: <https://www.futureseriesfuse.com/insights/digital-transformation> (дата звернення: 30.09.2020)
15. Гаврілова Л. Г., Воронова Н. С. Цифрова культура як феномен інформаційно-комунікаційного педагогічного середовища. URL: <http://journals.hnpu.edu.ua/index.php/sciencemeans/article/view/688> (дата звернення: 30.09.2020).
16. Розвиток цифрового суспільства // Блог «Про компоненти цифрової культури». URL:

- <https://digitle.wordpress.com/2016/10/04/12499875/> (дата звернення: 30.09.2020).
17. Marijn Janssen M., Shu W.S. Transformational Government: *Basics and Key Issues*. DOI: 10.1145/1509096.1509120.
  18. Sow M., Aborbie S. (2018) Impact of Leadership on Digital Transformation. DOI: 10.5296/ber.v8i3.13368.
  19. Wahyu Wasono Mihardjo L. and Sasmoko S. Digital Transformation: Digital Leadership Role in Developing Business Model Innovation Mediated by Co-Creation Strategy for Telecommunication Incumbent Firms. DOI:5772/intechopen.82517
  20. Korn Ferry Institute. Leaders for a digital transformation. URL : <https://www.kornferry.com/insights/articles/leaders-for-a-digital-transformation> (дата звернення 20.10.2020).
  21. Pearl Z. Digital master: Debunk the Myths of Enterprise Digital Maturity. Lulu Publishing Service; 2015
  22. Питання розвитку цифрової культури українського соціуму : аналітична записка // Вебпортал НІСС / НІСС України. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gumanitarniy-rozvitok/pitannya-rozvitku-cifrovoi-kulturi-ukrainskogo-sociumu> (дата звернення: 30.09.2020).
  23. Кириченко М. О. Цифрова культура як результат розвитку культури інформаційного суспільства / М. О. Кириченко // Гілея: науковий вісник. – 2017. – Вип. 124. – С. 179–182. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/gileya\\_2017\\_124\\_46](http://nbuv.gov.ua/UJRN/gileya_2017_124_46) (дата звернення: 30.09.2020)
  24. Кузнецова Т. Ф. Цифровая культура. URL: [https://www.researchgate.net/publication/329930307\\_Cifrova\\_kultura](https://www.researchgate.net/publication/329930307_Cifrova_kultura) (дата звернення: 30.09.2020).

## References

1. Hambrick D. C., Mason P. A. (1984) Echelons The organization as a reflection of its top managers. *Academy of Management Review Management*. Vol. 9(2). pp. 193–206. DOI: 10.2307/258434
2. Beynon-Davies P. and Williams M. D. (2003) Evaluating electronic local government in the UK. *Journal of Information Technology*. Vol. 18. pp. 137-149.
3. Irani Z., Elliman T., and Jackson P. Electronic transformation of government in the U.K. : A research agenda. *European Journal of Information Systems*. 2007.vol. 16, pp. 327–335.

4. Keller T., Dietrich M. (2009) Management of SOA in public administration : A case study. *Management Science and Engineering*, ICMSE. International Conference. DOI: 10.1109/ICMSE.2009.5317699
5. Mesfin G, Gronli T.M., Ghinea G., Younas M. (2017) Adopting SOA in Public Service Provision. International Conference on Mobile Web and Intelligent Information Systems. pp 279–289. URL : [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-65515-4\\_23](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-65515-4_23) (дата звернення: 30.09.2020).
6. Behara, G. K., Varre V. and Rao M. (2009). Service Oriented Architecture for E-Governance. URL: <https://www.bptrends.com/bpt/wp-content/publicationfiles/10-09-ART-%20SOA-E-Governance-Behara-FINAL.pdf>
7. Digital Government Transformation. *The Journey to Government's Digital Transformation*. URL: <https://www2.deloitte.com/global/en/pages/public-sector/articles/digital-government-transformation.html>
8. European Commission (2013). Powering European public sector innovation: Towards a new architecture. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/powering-european-public-sector-innovation-towards-new-architecture>.
9. What Is Digital Transformation? The definition of digital transformation. URL: <https://www.salesforce.com/products/platform/what-is-digital-transformation/>
10. João Reis, Marlene Amorim, Nuno Melão, and Patrícia Matos. Digital Transformation: A Literature Review and Guidelines for Future Research. URL: [https://www.researchgate.net/publication/323994364\\_Digital\\_Transformation\\_A\\_Literature\\_Review\\_and\\_Guidelines\\_for\\_Future\\_Research](https://www.researchgate.net/publication/323994364_Digital_Transformation_A_Literature_Review_and_Guidelines_for_Future_Research)
11. Allas T., Martin Checinski, Roland Dillon, and Richard Dobbs Elements of a successful government transformation. URL: <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/elements-of-a-successful-government-transformation#>
12. Doxee Blog 5 challenges for Digital transformation in Public Administration. URL: <https://www.doxee.com/blog/digital-marketing/digital-transformation-in-public-administration/>
13. Is the data dilemma holding back digital innovation? URL: <https://www.couchbase.com/binaries/content/assets/website/docs/whitepapers/cio-survey-results>
14. Jim Hemerling, Julie Kilmann, Martin Danoesastro, Liza Stutts, Caitlin Ahern. It's Not a Digital Transformation Without a Digital Culture. URL: <https://www.futureseriesfuse.com/insights/digital-transformation>.

15. Havrilova L. H., Voronova N. S. Tsyfrova kultura yak fenomen informatsiino–komunikatsiinoho pedahohichnoho seredovyshcha. URL: <http://journals.hnpu.edu.ua/index.php/sciencemeans/article/view/688> [in Ukrainian].
16. Rozvytok tsyfrovoho suspilstva (Bloh). Pro komponenty tsyfrovoyi kultury. URL: <https://digitle.wordpress.com/2016/10/04/12499875/> [in Ukrainian].
17. Marijn Janssen M., Shu W.S. Transformational Government: *Basics and Key Issues*. DOI: 10.1145/1509096.1509120.
18. Sow M., Aborbie S. (2018) Impact of Leadership on Digital Transformation. DOI: 10.5296/ber.v8i3.13368.
19. Wahyu Wasono Mihardjo L. and Sasmoko S. Digital Transformation: Digital Leadership Role in Developing Business Model Innovation Mediated by Co–Creation Strategy for Telecommunication Incumbent Firms. DOI:5772/intechopen.82517
20. Korn Ferry Institute. Leaders for a digital transformation. URL : <https://www.kornferry.com/insights/articles/leaders-for-a-digital-transformation>
21. Pearl Z. Digital master: Debunk the Myths of Enterprise Digital Maturity. Lulu Publishing Service; 2015
22. Pytannia rozvytku tsyfrovoyi kultury ukrainskoho sotsiumu". Analitychna zapyska. URL : <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/gumanitarniy-rozvitok/pitannya-rozvitku-cifrovoyi-kulturi-ukrainskogo-sociumu> [in Ukrainian].
23. Kyrychenko M. O. Tsyfrova kultura yak rezultat rozvytku kultury informatsiinoho suspilstva / M. O. Kyrychenko // Hileia: naukovyi visnyk. – 2017. – Vyp. 124. – S. 179–182. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/gileya\\_2017\\_124\\_46](http://nbuv.gov.ua/UJRN/gileya_2017_124_46) [in Ukrainian]
24. Kuznetsova T.F. Tsyfrovaia kultura. URL: [https://www.researchgate.net/publication/329930307\\_Cifrova\\_kultura](https://www.researchgate.net/publication/329930307_Cifrova_kultura) [in Russian].

## DIGITAL TRANSFORMATION DRIVERS IN THE PUBLIC AUTHORITIES

**Logvinov Valerii**, Cand. Cs. (Econ.), Associate Professor of Public Administration and Public Service Department, National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. 03057, Kyiv, 20, Antion Teedik str., tel.:+380955078242, e-mail:v.log@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0003-1176-3292>

**Malonoga Svitlana**, Head of operational and dispatching service, Odessa Regional Center for Emergency Care and Disaster Medicine, 65006, Odesa, 5, Vorobiova str., tel.+380677185790, [svetlana.malonoga75@gmail.com](mailto:svetlana.malonoga75@gmail.com), <https://orcid.org/0000-0002-0381-8479>

**Abstract.** The article consider elements of digital transformation in public authorities are considered, the factors influencing its success and dependence on them are studied, namely – digital technologies, digital leadership and digital culture. The essence of these concepts and their interpretation by different authors is revealed. Proposed three-level conceptual model of government transformation, which considers the transformation government (t-Government) as a set of separate elements that provide social, organizational and technical-technological directions of public authorities. At the first level of the model are the basic components on which their activities are built. These are models and frameworks, government architecture, protocols and standards. The second level includes four elements that reflect the main aspects that ensure the activities of public authorities and are its essence: development strategy, administrative and management processes (AMP), information resources and digital technologies. The third level is change management and structure (t-Government), the factors influencing this structure and activity of public authorities are singled out. The application of this model will provide an opportunity to present the general structure of t-Government, including public authorities at all levels. The expediency of constant reaction to the specified factors of influence, which is offered to consider according to four dimensions, is proved: the reasons of digital transformation; objects of digital transformation; processes and results of transformation. It is established that the basis of transformational transformations focused on solving existing problems in management are three components – practice, research and development, the combination of which is the key to successful digital transformation of public authorities.

**Keywords:** impact drivers, leadership, digital strategy, digital culture, digital leadership, digital technologies, digital transformation.

УДК 351/354

**Пархоменко-Куцевіл Оксана,**  
д-р наук держ. упр., проф.,  
ORCID iD [0000-0002-0758-346X](https://orcid.org/0000-0002-0758-346X)  
E-mail: [pkoi@ukr.net](mailto:pkoi@ukr.net),

## **ПРОБЛЕМА СЕК'ЮРИТИЗАЦІЇ ІСЛАМУ У ФОРМУВАННІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ**

*[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-221-231](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-221-231)*

**Анотація.** Метою статті є проведення аналізу теоретичних напрацювань з питання сек'юритизації ісламу та її впливу на формування національної безпеки. У статті обґрунтовано, що сучасні вчені вивчають проблеми сек'юритизації ісламу як проблему радикально спрямованих угруповань та протидію таким проявам у суспільстві. На сьогодні виникла проблема правильного розуміння місця і ролі ісламу як на глобальному, так і на національному рівнях, яке неможливо без відмови від отриманих в останні кілька десятиліть негативних його трактувань і оцінок як на Заході, так і в українському суспільстві. Центральне місце серед них займають міркування про те, що насувається глобальна ісламська революція і «ісламська загроза» всьому іншому «цивілізованому світу». Якщо для мусульман толерантність, духовність, моральність, гуманізм ісламу є зрозумілою істиною, що не вимагає доказів, то для супротивників він характеризується такими епітетами, як «обмеженість», «фанатизм», «радикалізм», «екстремізм», «тероризм» та ін. Проблеми формування глобального безпекового середовища, визначення загроз та формування доктрини національної безпеки світу є вимогою сьогодення та передбачає вивчення проблем загроз національній безпеці з точки зору впливу на неї релігійних об'єднань та угруповань. Обґрунтовано, що розглядати сек'юритизацію ісламу як інноваційний шлях формування національної безпеки, адже при системній державній політиці спрямованій на підтримку релігійних меншин, формування та підтримку їх культури, традицій можна зменшити радикальні прояви та покращити системи безпеки в суспільстві як українському так і світовому. На сьогодні виникла реальна потреба у переосмисленні ролі сек'юритизації ісламу у формуванні та забезпеченні національної безпеки.

**Ключові слова:** національна безпека, формування державної політики у сфері релігій, сек'юритизація ісламу, формування позитивного іміджу держави, підтримка релігійних меншин.

**Постановка проблеми.** В останні кілька десятиліть у світі спостерігається прискорений процес радикалізації мусульманської релігії і пов'язаних з нею політичних інститутів. В цей рух залучені такі арабські країни, як Єгипет, Сирія, Ліван, Ірак, Лівія, Палестина, Ємен, Йорданія, арабські монархії зони Перської затоки і інші, а також держави Середнього Сходу – Туреччина, Іран і Афганістан. Феномен радикальної ісламізації є одним з основних викликів для національної безпеки не тільки України, а всього світу.

На сьогодні спостерігаються процеси глобалізації, які активно впливають на формування національної безпеки нашої країни, однак така безпека неможлива без формування глобальної системи безпеки всього світу.

Проблеми формування глобального безпекового середовища, визначення загроз та формування доктрини національної безпеки є вимогою сьогодення та передбачає вивчення проблем загроз національній безпеці з точки зору впливу на неї діяльності релігійних об'єднань та угруповань.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Слід зазначити, що проблематика формування релігійних об'єднань як загрози національній безпеці, політичного ісламу в контексті безпеки Близького Сходу, основних проблем формування позитивного спрямування релігійних об'єднань аналізуються багатьма вченими, наразі: А. Knudsen [1], В. Шепард [2], Д. Вандервал [3, с. 33-51] розглядають еволюцію політичного ісламу і відродження ісламу в Леванте. Ідеологія політичного ісламу і діяльність радикальних ісламістів аналізується у роботах А. Малащенко [4, с. 221], І. Добаева [5], Б. Долгова [6] та ін. Однак, на сьогодні відсутні системні напрацювання з проблеми формування національної безпеки у сфері сек'юритизації Ісламу.

**Мета статті** полягає у здійсненні системного аналізу сек'юритизації Ісламу та його впливу на формування національної безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** Історичний досвід демонструє, що релігія несе потужний ідейний потенціал, здатний стимулювати соціальні, економічні, політичні, етнонаціональні, соціокультурні та інші суперечності і конфлікти, таким чином впливаючи на стан національної безпеки.

На нашу думку, при певних умовах релігія може досить легко приймати радикальні і екстремістські форми.

Водночас, релігія, також, може слугувати стримуючим фактором негативного впливу на національну безпеку. Це залежить від багатьох факторів, у тому числі державної політики у сфері релігії та підтримки релігійних меншин, врахування зазначеного фактору при формуванні політики національної безпеки.

На думку В. Хажірокова, необхідно чітко розмежовувати помірні форми ісламу як будь-якої традиційної релігії та її радикальних проявів. Радикальний іслам не просто виходить за правові рамки законодавства, а протиставляється багатьом цінностям, правопорядку і елементам правової культури. У той час як помірні релігійні погляди ісламу нарівні з православними традиціями не вступають в будь-які протиріччя з базовими цінностями, проєктуються законодавством, відтворюють їх в духовній і культурній традиції національних та релігійних меншин [7].

Крім того, слід визнати, що при всіх тенденціях і декларованих цінностях правового універсалізму існує об'єктивна потреба в регіоналізації правопорядку в етнічно- і релігійно-складних за своєю структурою регіонах.

На практиці це означає, що спроба зламу історично сформованого регіонального правопорядку призводить до політичного конфлікту, зростання сепаратизму і екстремізму, що, по суті, не може і не повинно бути ні метою, ні наслідком

світової політики в галузі формування національної і глобальної безпеки.

Водночас, виникнення радикальних форм ісламу обумовлено не культурно-духовним конфліктом, а глобальними економічними інтересами. У зв'язку з цим політико-правові засоби, що запобігають виникненню і розвитку войовничого ісламу, повинні бути спрямовані, перш за все, на джерела політичної і релігійної маніпуляції і пропаганди екстремізму і тероризму. Безпекова функція держави в регіональному просторі набуває особливості, яка обумовлена культурно-релігійними цінностями спільноти, що населяє відповідну територію країни. Даний факт ставить певні вимоги до організації та реалізації безпекової функції з урахуванням регіональної специфіки, зміщуючи акценти з формально-юридичної моделі права на історичну.

Релігійна поведінка політиків-ісламістів сьогодні є одним з джерел насильницької поведінки. Прихильники конструктивізму переконані, що соціальні конфлікти залежать від когнітивних факторів, таких як ідеологія, націоналізм, етнічні питання і релігія. Названі конструкції, зміцнюючи взаєморозуміння серед членів певних груп, викликають почуття відмінності від інших, і це почуття може вплинути на вибір їх стратегій [8, с. 51]. Вони переконані, що цінності і ідентичності тісно пов'язані, і екстремісти, формуючи свою нову ідентичність, вдаються до конструювання своїх цінностей. Такий підхід сприяє зростанню конфліктності в світі. Наприклад, символічні норми (в даному випадку – джихад, шахадат, хілафат і ін.) є керівництвом до дії для суспільства і причиною походження війн, так як існує значущий зв'язок між цими нормами і переконаннями людей. Таким чином, релігійні переконання можуть стати джерелом насильства і конфліктів між державами [9, с. 30].

Сучасні символи радикального політичного ісламу – транснаціональні терористичні угруповання (ІГ, «Аль-Каїда», «Боко харам» та ін.) засновують свою ідеологію нема на

традиційному ісламі. Вони, впливаючи на міжнародний політичний порядок, пропонують альтернативу політичній системі світу [10]. Логічно, що деструктивна діяльність цих угруповань є загрозою і знаходить відображення в сучасному дослідницькому і політичному дискурсі.

На думку Хасана Дж. Насира, традиційний іслам, який був поширений до XIX в. в ісламських суспільствах, регулював, перш за все, повсякденне життя, а не політичне. Політизації ісламу сприяли різні фактори – як зростаючі доктринальні протиріччя з Заходом і проблеми нерозвиненості суспільства, так і процеси колонізації і формування в ісламських країнах диктаторських режимів [11].

Ідеологи політичного ісламу салафітського-такфіритського напрямку допускають застосування насильства проти будь-кого. Втілення релігійних доктрин салафітів на практиці стає джерелом насильницьких конфліктів регіонального і, рідше, міжнародного значення. Цей феномен можна розглядати в рамках конструктивістської теорії, яка пов'язує виникнення соціальних суперечок з когнітивними конструкціями (ідеологія, націоналізм, нація і релігія). ці конструкції дозволяють зрозуміти почуття відмінності з іншими, призводять до формування дихотомії ми – вони, що в контексті ідеології сучасних радикальних організацій означає перехід до насильства, терористичних дій. Релігійні переконання стають важливим фундаментом і ресурсом деструктивної ідеології, ґрунтом для схвалення і поширення насильства, транснаціонального тероризму [11].

В. Кашнікова звертає увагу на те, що процес адаптації мусульманської громади в умовах переважаючого індуїстського більшості відбувається дуже повільно, з великими труднощами для мусульман, а значить, і для суспільства в цілому. Це багато в чому залежить і від громади, оскільки мусульманська еліта, а тим більше ортодоксальна, фундаменталістська її частина, не докладає зусиль до співпраці з представниками інших релігій.

Також, важливу деструктивну роль відіграють шовіністичні лідери індуїстської громади, які наживають політичний капітал на антимусульманських настроях в Індії. Для вирішення цієї проблеми потрібні величезні зусилля з боку представників політичної еліти і правлячої партії, а також толерантність, взаємоповага, довіра з боку кожної релігійної громади, щоб зберегти національну єдність Індії [12].

Отже, радикальний іслам як комплексна загроза національній безпеці має два серйозних наслідки: 1) руйнування єдиної системи публічного управління; 2) форми політичного впливу радикального ісламу носять виключно деструктивний характер і за своєю природою спрямовані на руйнування традиційних суспільних відносин, політичних зв'язків, систем публічного управління, заміщення їх власними формами публічної ідеології, регулятивними нормами і методами управління. Звідси ключовим інструментом політичного впливу радикального ісламу є екстремізм і тероризм як регіонального, так і світового рівнів [7].

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що сучасні вчені вивчають проблеми сек'юритизації ісламу як проблему радикально спрямованих угруповань та протидія таким проявам у суспільстві.

На нашу думку, слід розглядати сек'юритизацію ісламу як глобальний чинник при формуванні національної безпеки. Треба враховувати, що при системній державній політиці спрямованій на підтримку релігійних меншин, формування та підтримку їх культури, традицій можна зменшити радикальні прояви та покращити системи безпеки в суспільстві як українському так і світовому.

### **Висновки та напрями подальших досліджень.**

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що на сьогодні виникла проблема правильного розуміння місця і ролі ісламу як на глобальному, так і на національному рівнях, яке неможливо без відмови від отриманих в останні кілька

десятиліть негативних його трактувань і оцінок як на Заході, так і в українському суспільстві. Центральне місце серед них займають міркування про те, що насувається глобальна ісламська революція і «ісламська загроза» всього іншого «цивілізованого світу». Якщо для мусульман толерантність, духовність, моральність, гуманізм ісламу є зрозумілою істиною, що не вимагає доказів, то для супротивників він характеризується такими епітетами, як «обмеженість», «фанатизм», «радикалізм», «екстремізм», «тероризм» та ін. На сьогодні виникла реальна потреба у переосмисленні ролі сек'юритизації ісламу як основи формування та забезпечення національної безпеки.

У перспективі подальших розвідок передбачено проаналізувати системи національної безпеки інших країн та вплив на її формування діяльності регіональних релігійних організацій, у тому числі ісламістського спрямування.

### Список використаних джерел

1. Knudsen A. Political Islam in the Middle East. *Chr. Michelsen Institute*. 2003. No. 3. Pp. 1-31.
2. Shepard, W. Islam and ideology: Towards a typology. *International Journal of Middle East Studies*. 1987. № 19. Pp. 307–335.
3. Vandervalle D. Islam in Algeria: Religion, culture, and opposition in a rentier state. *Political Islam: Revolution, Radicalism, or Reform?* Ed. by J. L. Esposito. Boulder, Colombia: Lynne Rienner, 1997. 281 p.
4. Малашенко А. В. Исламская альтернатива и исламский проект. Московский Центр Карнеги, 2006. 221 с.
5. Добаев И. П., Гонтаренко Н. Н. Радикализация исламского движения на Ближнем и Среднем Востоке: вызовы, риски и угрозы для национальной безопасности Российской Федерации. *Россия и мусульманский мир*. 2018. №3 (309). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/radikalizatsiya-islamskogo-dvizheniya-na-blizhnem-i-srednem-vostoke-vyzovy-riski-i-ugrozy-dlya-natsionalnoy-bezopasnosti-rossiyskoy-1> (дата звернення 20.10.2020).

6. Долгов Б . Политический ислам в современном мусульманском мире // Портал «Перспективы», 04.10.2007 / Сетевое издание Центра исследований и аналитики Фонда исторической перспективы URL: [http://www.perspektivy.info/book/politicheskij\\_islam\\_v\\_sovremenno\\_m\\_musulmanskom\\_mire\\_2007-10-04.htm](http://www.perspektivy.info/book/politicheskij_islam_v_sovremenno_m_musulmanskom_mire_2007-10-04.htm) (дата звернення 20.10.2020).
7. Хажироков В. А. Радикальный ислам на Северном Кавказе в контексте национальной безопасности. *Философия права*. 2015. №1 (68). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/radikalnyy-islam-na-severnom-kavkaze-v-kontekste-natsionalnoy-bezopasnosti> (дата звернення 20.10.2020).
8. Wendt A. *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press, 1999. 429 p.
9. Hasenclever A., Rittber W. *War, Security, and Religion. Does Religion Make a Difference? Religion in International Relations: The Return from Exile* / Ed. by P.H. Poulos and F. Pettito. New York: Palgrave Mac Millian. 2003. Pp. 107-145.
10. Lebedeva M.M. The Terrorist threat to the world political system. *Connections: The Quarterly Journal*. 2006. Vol. 5. Iss. 3. Pp. 115–124.
11. Хасан Джаббари Насир Политический ислам, терроризм и безопасность на Ближнем Востоке. *Вестник МГИМО*. 2017. №5 (56). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/politicheskij-islam-terrorizm-i-bezopasnost-na-blizhnem-vostoke> (дата звернення 20.10.2020).
12. Кашникова В. И. Роль религиозного фактора в контексте национальной безопасности Индии (на примере взаимоотношения индуистов и мусульман). *Вестник РУДН. Серия: Международные отношения*. 2014. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-religioznogo-faktora-v-kontekste-natsionalnoy-bezopasnosti-indii-na-primere-vzaimootnosheniya-induistov-i-musulman> (дата звернення 20.10.2020).

## References

1. Knudsen, A. (2003). Political Islam in the Middle East. *Chr. Michelsen Institute*, 3, (1-31) [in English].
2. Shepard, W. (1987). Islam and ideology: Towards a typology. *International Journal of Middle East Studies*, 19, (307-335) [in English].
3. Vandervalle, D. (1997). Islam in Algeria: Religion, culture, and opposition in a rentier state. *Political Islam: Revolution, Radicalism, or Reform?* Ed. by J. L. Esposito. Boulder, Colombia: Lynne Rienner, (281) [in English].
4. Malashenko, A. V. (2006). Islamskaja al'ternativa i islamskij proekt [Islamic alternative and Islamic project]. *Moskovskij Centr Karnegi – Carnegie Moscow Center*, (221) [in Russian].
5. Dobaev, I.P. & Gontarenko, N.N. (2018). Radikalizacija islamskogo dvizhenija na Blizhnem i Srednem Vostoke: vyzovy, riski i ugrozy dlja nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii [Radicalization of the Islamic Movement in the Middle East: Challenges, Risks and Threats to the National Security of the Russian Federation]. *Rossija i musul'manskij mir - Russia and the Muslim world*, 3 (309). URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/radikalizatsiya-islamskogo-dvizheniya-na-blizhnem-i-srednem-vostoke-vyzovy-riski-i-ugrozy-dlya-natsionalnoj-bezopasnosti-rossijskoy-1>. [in Russian].
6. Dolgov, B (2007). Politicheskij islam v sovremennom musul'manskom mire [Political Islam in the modern Muslim world]. *Portal «Perspektivy» - Perspectives portal*, October 4. Retrieved from [http://www.perspektivy.info/book/politicheskij\\_islam\\_v\\_sovremennom\\_musulmanskom\\_mire\\_2007-10-04.htm](http://www.perspektivy.info/book/politicheskij_islam_v_sovremennom_musulmanskom_mire_2007-10-04.htm). [in Russian].
7. Hazhirokov, V. A. (2015). Radikal'nyj islam na Severnom Kavkaze v kontekste nacional'noj bezopasnosti [Radical Islam in the North Caucasus in the context of national security]. *Filosofija prava - Philosophy of law*, 1 (68). URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/radikalnyy-islam-na-severnom-kavkaze-v-kontekste-natsionalnoj-bezopasnosti>. [in Russian].
8. Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press, (429) [in English].

9. Hasenclever, A. & Rittber, W. (2003). War, Security, and Religion. Does Religion Make a Difference? Religion in International Relations: The Return from Exile / Ed. by P.H. Poulos and F. Pettito. New York: Palgrave Mac Millian, (107–145) [in English].
10. Lebedeva, M.M. (2006). The Terrorist threat to the world political system. *Connections: The Quarterly Journal*, 5, 3, (115-124). [in English].
11. Hasan Dzhabbari Nasir (2017). Politicheskij islam, terrorizm i bezopasnost' na Blizhnem Vostoke [Political Islam, Terrorism and Security in the Middle East]. *Vestnik MGIMO - MGIMO newspaper*, 56. URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/politicheskij-islam-terrorizm-i-bezopasnost-na-blizhnem-vostoke>. [in Russian].
12. Kashnikova Valerija Igorevna (2014). Rol' religioznogo faktora v kontekste nacional'noj bezopasnosti Indii (na primere vzaimootnosheniya induistov i musul'man) [The role of the religious factor in the context of national security of India (on the example of the relationship between Hindus and Muslims)]. *Vestnik RUDN - PFUR newspaper*, 3. URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-religioznogo-faktora-v-kontekste-natsionalnoy-bezopasnosti-indii-na-primere-vzaimootnosheniya-induistov-i-musulman>. [in Russian].

## THE PROBLEM OF ISLAM SECURITIZATION IN THE FORMATION OF NATIONAL SECURITY

**Parkhomenko-Kutsevil Oksana**, Doc. Sc. (Pbl Adm.), Prof., Professor of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 03039, Kyiv, Frometivska Str., 2, tel.: 050-922-15-35, e-mail: pkoj@ukr.net , <https://orcid.org/0000-0002-0758-346X>

**Abstract.** The article analyzes the theoretical developments on the issue of securitization of Islam as a basis for the formation of national security. The analysis gives grounds to note that modern scholars study the problems of securitization of Islam as a problem of radical groups and counteraction to such manifestations in society. There is a problem of correct understanding of the place and role of Islam at both the global and national levels, which is impossible without abandoning the negative interpretations and assessments received in the last few decades both in the West and in Ukrainian society today. Central to this is the view that the global Islamic revolution and the "Islamic threat" of the rest of the "civilized world" are imminent. If for Muslims tolerance, spirituality, morality, humanism of Islam is a clear truth that does not require proof, then for opponents it is characterized by such epithets as "limitation", "bigotry", "radicalism", "extremism", "terrorism", etc. The author substantiates that the problems of forming a global security environment, identifying threats and formation the doctrine of national security of the world is a requirement of today and involves the study of problems of threats to national security in terms of religious associations and groups. The article substantiates that the securitization of Islam should be considered as an innovative way of forming national security, because a systemic state policy aimed at supporting religious minorities, forming and supporting culture and traditions can reduce radical manifestations and improve security systems in both Ukrainian and global society. Today, there is a real need to rethink the role of the securitization of Islam as a basis for forming and ensuring national security.

**Key words:** national security, formation of state policy in the sphere of religions, securitization of Islam, formation of a positive image of the state, support of religious minorities.

УДК 35.075:352.07: 32.019.52

**Приліпко Сергій,**

д-р наук держ. упр., доцент,

ORCID iD [0000-0002-6116-328X](https://orcid.org/0000-0002-6116-328X)

E-mail: [prylypko@nubip.edu.ua](mailto:prylypko@nubip.edu.ua)

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВІДКРИТОСТІ ТА КОМУНІКАЦІЙНОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ**

*[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-232-251](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-232-251)*

**Анотація.** Сучасна концепція публічного управління вимагає від посадових осіб органів публічної влади бути більш чутливими до запитів громадян, ширше залучати інститути громадянського суспільства до прийняття державно-управлінських рішень, здійснювати свою діяльність прозоро та відкрито. Інформування громадськості та комунікаційна взаємодія є основними інструментами забезпечення відкритості і прозорості діяльності суб'єктів владних відносин. Влада повинна бути зацікавленою у налагодженні комунікаційного зв'язку у різних формах, що сприятиме успішності реалізації задекларованих реформ та підвищення довіри громадян. Встановлено, що інформаційні відносини між суб'єктами публічного управління базуються на принципах відкритості, доступності, достовірності, повноти, правомірності одержання, використання та поширення інформації. В той же час для налагодження двостороннього зв'язку комунікаційна взаємодія у публічному управлінні між представниками влади та громадськості повинна відповідати принципам прозорості, відкритості, чесності, оперативності, адекватності, партнерства, достовірності та підзвітності. В умовах розвитку демократичного суспільства кожен громадянин має право на отримання повноцінної та достовірної інформації про діяльність органів публічної влади, а останні зобов'язані вчасно й у повній мірі її висвітлювати, ширше залучати громадськість до формування та реалізації державної політики. На основі аналізу нормативно-правового забезпечення визначено, що інформаційно-комунікаційна діяльність регулюється окремими положеннями

Конституції України, законів України, постанов Кабінету Міністрів України та інших нормативно-правових актів. Вони розкривають права та обов'язки органів публічної влади прозоро висвітлювати інформацію та звітуватися про свою діяльність, надавати відповіді на запити, публічно обговорювати проекти нормативно-правових актів, проводити громадські слухання та враховувати думку громадськості. Встановлено, що кращими формами для комунікаційної взаємодії є: прийом громадян, зустрічі, консультації, круглі столи, семінари, конференції, засідання, зібрання, наради, збори, урочисті події, громадські слухання, публічні дебати, демонстрації, презентації, виставки, брифінги, прес-конференції, прес-тури, вхідна та вихідна кореспонденція, повідомлення у ЗМІ, соціальних мережах та на веб-сайтах. Зазначено, що залучення програм та проєктів міжнародної технічної допомоги сприяє налагодженню комунікаційної взаємодії між органами публічної влади та представниками інститутів громадянського суспільства, зокрема під час розроблення комунікаційної стратегії.

**Ключові слова:** публічне управління, нормативно-правове забезпечення, інформаційна відкритість, комунікаційна взаємодія, органи публічної влади, громадськість.

**Постановка проблеми.** Реалізація державної політики полягає у цілеспрямованому курсі дій органів публічної влади з використанням сукупності механізмів, інструментів, важелів і способів для створення, забезпечення, функціонування та розвитку сервісної держави. В основі сервісної концепції держави лежить якісно новий підхід до соціального призначення держави, що характеризується специфічною формою організації публічної влади, спрямованою на пріоритетність надання публічних послуг, і передбачає розвиток мережевих форм управлінської взаємодії, прозорість і відкритість діяльності органів публічної влади, чутливість до запитів громадян, залучення до співпраці неурядових організацій, надання “онлайн-послуг” тощо [1, с. 160-161]. Інформування громадськості є важливим інструментом забезпечення відкритості і прозорості діяльності органів публічної влади, складовою демократичного процесу

прийняття управлінських рішень і передумовою реалізації права громадян на участь у публічному управлінні. Для цього необхідно докласти певних зусиль для надання суб'єктам доступу до інформації, використовуючи інноваційні методи її подання, надаючи свободу на одержання, розповсюдження інформації та висловлення власної точки зору [2, с. 6]. Відкритість і прозорість є взаємопов'язаними з процесом комунікації. На будь-яке інформаційне повідомлення органів публічної влади завжди спостерігається зворотна реакція з боку громадськості, яка за допомогою різних видів і форм комунікації постійно намагається брати участь у формуванні та реалізації державної політики. В умовах проведення реформ громадськість стає важливим суб'єктом публічного управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі питання вдосконалення механізмів інформаційної відкритості та комунікаційної взаємодії органів публічного управління з громадськістю висвітлювали у своїх наукових працях такі вчені і практики як К. Алексеєва, Н. Алюшина, О. Антонова, О. Васильєва, В. Гошовська, І. Грищенко, Н. Драгомирецька, В. Дрешпак, А. Дуда, О. Карпенко, І. Корж, В. Куйбіда, Н. Ларіна, О. Петрос, О. Руденко, В. Чмига та ін. У сучасних умовах проведення реформи державного управління процеси активізації громадського сектору та залучення його представників до прийняття управлінських рішень спільно з органами публічної влади потребують більш чіткого розуміння ключових аспектів нормативно-правового забезпечення даної проблематики.

**Метою статті** є аналіз основних положень законодавчих та нормативно-правових актів держави щодо забезпечення інформаційної відкритості та комунікаційної взаємодії державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадськістю.

**Виклад основного матеріалу.** Інформаційно-комунікаційна діяльність у публічній сфері держави в умовах розвитку інформаційного суспільства регулюється окремими положеннями Конституції України, законів України, постанов Кабінету Міністрів України та інших нормативно-правових актів. Зокрема, Конституція України [3] гарантує кожному громадянину право: вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб; право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань; право брати участь в управлінні державними справами; право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений строк. Інші законодавчі та нормативно-правові акти врегульовують права та обов'язки органів публічної влади прозоро висвітлювати інформацію та звітуватися про свою діяльність, надавати відповіді на запити, публічно обговорювати проекти нормативно-правових актів, проводити громадські слухання та враховувати думку громадськості. Різниця між державним і публічним управлінням полягає саме у залученні представників громадського сектору та інших суб'єктів публічного управління до управління державними справами та прийняття державно-управлінських рішень з врахуванням їх пропозицій та зауважень.

Закон України “Про інформацію” [4] регулює між суб'єктами (фізичними та юридичними особами, об'єднаннями громадян і суб'єктами владних повноважень) відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони та захисту інформації як об'єкта інформаційних відносин. В Україні державна інформаційна політика здійснюється за такими напрямками: забезпечення доступу кожного до інформації; забезпечення рівних

можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації; створення умов для формування у державі інформаційного суспільства; забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень; створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування; постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів; забезпечення інформаційної безпеки; сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню до світового інформаційного простору.

Забезпечення інформаційної відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади є одним із важливих напрямів державної політики. У ст. 3 зазначається, що інформаційні відносини у державі базуються на принципах її відкритості, доступності, достовірності, повноти, правомірності одержання, використання, поширення, зберігання тощо. В умовах розвитку демократичного суспільства кожен громадянин має право на отримання повноцінної та достовірної інформації про діяльність органів публічної влади, а останні зобов'язані вчасно й у повній мірі її висвітлювати. Публічною є інформація, яка отримана, створена або перебуває у володінні органів державної влади, органів місцевого самоврядування або інших суб'єктів господарювання, які виконують публічні функції [1, с. 137].

Відповідно до Закону України “Про доступ до публічної інформації” [5] така інформація може бути відображеною та задокументованою будь-якими засобами та на будь-яких носіях, отриманою або створеною у процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або знаходитися у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. Забезпечення права доступу кожної особи до публічної інформації забезпечується шляхом систематичного й оперативного оприлюднення

інформації посадовими особами органів публічної влади в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет, на єдиному державному веб-порталі відкритих даних, на інформаційних стендах або будь-яким іншим способом. У Законі закріплено, що право на доступ до інформації здійснюється на принципах прозорості та відкритості; вільного отримання, поширення та будь-якого іншого використання інформації; рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак.

У Законі України “Про державну службу” [6] прозорість ототожнюється із “відкритістю інформації про діяльність державного службовця”. Принцип прозорості є одним із важливих принципів, на основі якого здійснюється державна служба. Державний службовець зобов’язаний надавати публічну інформацію в межах, які визначені у Законі. Керівник органу виконавчої влади кожний рік публічного звітується про діяльність державного органу за участю представників громадських рад, громадських об’єднань, організацій роботодавців, професійних спілок, некомерційних організацій, експертів відповідних галузей та засобів масової інформації. Основна мета проведення щорічного звіту полягає у належному інформуванні громадськості про підсумки діяльності, забезпечення належної прозорості та підзвітності відповідного суб’єкта публічного управління. Інформація про звітування розміщується на офіційному веб-сайті відповідного органу виконавчої влади та у засобах масової інформації не пізніше як за тиждень до проведення публічного звіту та після нього. Публічний звіт діяльності органу виконавчої влади повинен містити інформацію про [7]:

результати роботи із зазначенням виконаних завдань і заходів;

аналіз діяльності із зазначенням показників досягнутих результатів і заходів;

використання коштів державного бюджету;  
структуру органу виконавчої влади;  
інші питання, які винесені на публічне обговорення.

Типовий порядок проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади встановлює загальні вимоги до організаційних та технічних заходів щодо його підготовки і проведення [7].

Інформаційна відкритість посадових осіб місцевого самоврядування визначається принципами, визначеними [8]. Зокрема, до них належать принципи гласності, підконтрольності, підзвітності, чесності, служіння територіальній громаді та захисту її інтересів. Серед основних принципів, які прописані у [9], інформаційну відкритість, на нашу думку, характеризують принципи гласності, підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб. Зокрема, акти та проекти актів органів і посадових осіб місцевого самоврядування підлягають обов'язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до Закону України “Про доступ до публічної інформації”. У них не може бути обмежено доступ до інформації про витрати чи інше розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним чи комунальним майном, у тому числі про умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримують ці кошти або майно. Нормативно-правові акти набирають чинності з дня їх офіційного оприлюднення, якщо органом чи посадовою особою не встановлено пізніший строк введення цих актів у дію. Ст. 42 Закону України “Про місцеве самоврядування” до повноважень сільського, селищного та міського голови належить оприлюднення затверджених радою програм, бюджетів і звітів про їх виконання. При здійсненні наданих повноважень зазначені посадові особи є підзвітними перед територіальною громадою, тому не рідше одного разу на рік вони звітуються про свою роботу перед територіальною

громадою на відкритій зустрічі з громадянами. За вимогою не менше половини депутатів відповідної ради сільський, селищний, міський голова зобов'язаний прозвітуватися перед радою про роботу виконавчих органів у будь-який визначений ними термін. Сесії місцевих рад проводяться гласно із забезпеченням права кожного бути присутніми на них, крім випадків, передбачених законодавством. Протоколи сесій є відкритими та оприлюднюються і надаються на запит. За оприлюднення проєктів рішень та рішень місцевої ради відповідає секретар.

Збором, аналізом, обробкою та оперативним наданням інформації для ЗМІ про діяльність органів публічної влади займаються інформаційні служби, які функціонують у їх структурі. До них належать інформаційні управління, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління і центри громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарі та прес-аташе з відповідним апаратом. Відповідно до ст. 6 Закону України “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” [10] формами підготовки та оприлюднення інформації є:

випуск і поширення бюлетенів (спеціальних бюлетенів), прес-релізів, оглядів, інформаційних збірників, експрес-інформації тощо;

проведення прес-конференцій, брифінгів, організація інтерв'ю з керівниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування для працівників вітчизняних і зарубіжних засобів масової інформації;

підготовка і проведення теле- і радіопередач;

забезпечення публікацій (виступів) у засобах масової інформації керівників або інших відповідальних працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

створення архівів інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

інші форми поширення офіційної інформації, що не суперечать законодавству України.

Одним із ефективних способів оприлюднення різноманітної інформації є її подання та постійне оновлення на інформаційних стендах, які встановлюються у структурних підрозділах органів публічної влади. На інформаційних стендах доцільно розміщувати [11, с. 47]:

інформацію про діяльність органів публічної влади, контактні телефони посадових осіб та структурних підрозділів; графіки прийому громадян посадовими особами, засідань комісій та інших колегіальних органів;

форми заяв, звернень та роз'яснення;

інформаційні повідомлення (оголошення, анонси);

статистичну інформацію;

проекти регуляторних та інших нормативно-правових актів, що винесені на публічне обговорення, а також копії окремих нормативно-правових актів та рішень;

інші інформаційні матеріали.

В умовах розвитку діджиталізації вебсайти органів публічної влади стають надійними порталами для розміщення необхідної інформації. Згідно до міжнародних зобов'язань України та у відповідності до демократичних перетворень прийнято ряд нормативно-правових актів, які регулюють питання їх створення та функціонування. Отримана від публічних органів влади своєчасна, оперативна, повна та достовірна інформація є запорукою успішної взаємодії громадян та вирішення актуальних питань на різних рівнях. Одним з показників інформаційної відкритості влади, що піддається чіткому кількісному аналізу, є висвітлення державними органами влади власної діяльності у мережі Інтернет. Визначено 20 видів обов'язкової інформації, що має бути розміщена на сайтах центральних органів виконавчої влади та 26 видів, що повинні бути на сайтах органів місцевої влади [12, с. 13].

Комунікація – це процес інформування, оприлюднення та обміну інформацією, слухання, взяття до уваги почутого, організації і функціонування дієвого зворотного зв'язку, взаємозацікавленої взаємодії з усіма цільовими аудиторіями [13, с. 92]. Відкритість влади не є ціллю, але певним інструментом для забезпечення зворотного зв'язку та підтримки від громадян. В умовах розвиненого суспільства влада сама зацікавлена у наявності такого зворотного зв'язку у формі довіри та підтримки громадянами обраного курсу. Громадськість не може існувати без відкритого доступу до інформації щодо діяльності органів публічної влади. Повинен існувати двосторонній взаємозв'язок між органами публічної влади, з одного боку, та громадянами – з іншого [14, с. 9, 20]. Зворотній зв'язок у комунікації підтверджує факт передачі повідомлення від отримувача до одержувача, дозволяє уточнити інформацію та миттєво реагувати на її зміст. Завдяки цьому можна забезпечити ряд позитивних зрушень у системі державного управління певної країни, які у перспективі ведуть до соціальної згоди та підвищення довіри до влади. Вважаємо, що для налагодження двостороннього зв'язку комунікаційна взаємодія у публічному управлінні між представниками влади та громадськості повинна формуватися на принципах прозорості, відкритості, чесності, оперативності, інформаційної адекватності, партнерства, достовірності та підзвітності.

Питання практичної реалізації громадянами права вносити в органи державної влади пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб та державних органів регулює [15]. Реалізація його положень забезпечує громадянам України можливість участі в управлінні державними справами, впливу на поліпшення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування, відстоювання своїх прав і законних інтересів та їх відновлення у разі порушення.

Взаємовідносини громадських об'єднань з органами державної влади та органами місцевого самоврядування врегульовані [16]. Їм надається право брати участь у законотворчій діяльності, створювати при органах державної влади та органах місцевого самоврядування консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи для висловлення своєї думки щодо важливих питань державного і суспільного значення, проводити консультації та розробляти рекомендації відповідно до сфери їх діяльності, відстоювати законні інтереси своїх представників. Таким чином, для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права створюється у форматі громадських організацій та спілок.

Участь громадських об'єднань у здійсненні державної регуляторної політики здійснюється відповідно до положень [17]. У ньому зазначається, що одним із принципів державної політики є врахування регуляторними органами громадської думки на всіх етапах регуляторної діяльності, що може здійснюватися шляхом проведення громадських слухань або інших відкритих форм обговорення, надання фізичними й юридичними особами або їх об'єднаннями ініціатив, пропозицій і зауважень.

Залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів, здійснюється відповідно до Порядку [18], що визначає основні вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю. Консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю та вивчення громадської думки. Визначена форма комунікації сприяє налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості

підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проєктів рішень. Пропозиції громадськості враховуються державними органами виконавчої влади під час прийняття рішень у публічному управлінні. Інформація, пов'язана з організацією та проведенням консультацій з громадськістю, оприлюднюється у спеціально створеній рубриці "Консультації з громадськістю" офіційного вебсайту органу виконавчої влади. Цією постановою також затверджено типові положення про громадську раду при органах виконавчої влади. До її складу на дворічний термін роботи можуть обиратися представники інститутів громадянського суспільства, а саме: громадських об'єднань, релігійних, благодійних організацій, творчих спілок, професійних спілок та їх об'єднань, асоціацій, організацій роботодавців та їх об'єднань, недержавних засобів масової інформації. Вони повинні бути зареєстрованими в установленому порядку і провадити діяльність на території України. Участь представників громадських об'єднань у діяльності громадських рад дає підстави стверджувати про те, що вони виступають не лише об'єктом адміністративно-правового регулювання, а через відповідні правовідносини взаємодіють з органами публічної влади та впливають на їх діяльність [19, с. 36].

Інститути громадянського суспільства можуть не лише бути ініціаторами та учасниками громадських слухань, а й сприяти проведенню громадської експертизи відповідно до [20]. Даним нормативно-правовим актом встановлено загальні засади щодо сприяння проведенню інститутами громадянського суспільства та громадськими радами громадської експертизи діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, яка є складовою механізму демократичного управління державною та полягає у оцінці діяльності органів публічної влади, ефективності прийняття і виконання управлінських рішень, підготовку пропозицій щодо

розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади.

Важливу роль у сприянні комунікаційної взаємодії органів публічної влади з громадськістю відіграють програми та проекти міжнародної технічної допомоги. У результаті реалізації Програми для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку “U-LEAD” з Європою” протягом 2016-2020 рр. за підтримки Європейського Союзу та його 5 країн-членів проведено ряд комунікаційних заходів з підвищення обізнаності про переваги децентралізації та можливості залучення громадян до місцевого самоврядування. Зокрема, проведено загальнонаціональну кампанію “Я громада”, яка спрямована на прискорення об'єднання громад та сприяння позитивному ставленню до децентралізації. Кампанією було охоплено 20 областей пересувною виставкою, яка відвідала 39 районів без ОТГ та залучила 6 тис. осіб до проведення публічних заходів з комунікаційної взаємодії, а також 500 тис. громадян через соціальні мережі. Завдяки Програмі налагоджено співпрацю з близько 30 організаціями громадянського суспільства, які працюють над залученням громадян з усієї України. За підтримки U-LEAD було проведено майже 1200 комунікаційних заходів для обговорення інвестиційних стратегій, впровадження велосипедних маршрутів, розробки політики для молоді та людей з інвалідністю, а також реформи у сферах охорони здоров'я та освіти [21].

Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні” DESPRO – проект міжнародної технічної допомоги, що працює у сфері реформи місцевого самоврядування в Україні з 2007 року. Проект фінансується Швейцарською Конфедерацією через Швейцарську агенцію розвитку та співробітництва та впроваджується Швейцарським Центром ресурсів та консультацій з питань розвитку. Проект надає підтримку в організації та проведенні навчальних тренінгів для представників об'єднаних територіальних громад

у розробці місцевих стратегій розвитку, зокрема комунікаційних стратегій діяльності органів місцевого самоврядування. Для розробки стратегії кожна ОТГ створює Комітет зі стратегічного планування та затверджує його склад, до якого входять представники місцевої влади та громадянськості – місцеві лідери, вчителі, кращі учні шкіл, бізнесмени. Експертні групи працюють з Комітетами лише як тренери та наставники, які пояснюють загальні процеси підготовки стратегій розвитку, алгоритми дій, етапи підготовки стратегій, а також коригують роботу Комітетів за потреби. Завдання експертів полягає у поясненні механізму та передачі усіх засобів для підготовки стратегічного документу громади [22].

### **Висновки та напрями подальших досліджень.**

Підсумовуючи вищезазначене, можемо стверджувати, що з однієї сторони, для прийняття виважених державно-управлінських рішень представники органів державної влади та органів місцевого самоврядування повинні тісно співпрацювати з громадянськістю шляхом налагодження ефективної комунікації, демонструючи при цьому інформаційну відкритість і прозорість своєї діяльності. З іншої сторони, аналіз законодавчих та нормативно-правових актів з питань забезпечення інформаційної відкритості, прозорості та комунікаційної взаємодії показує, що громадянськості надається широке коло прав, свобод та різних інструментів для контролю за діяльністю органів публічної влади та забезпечення участі в управлінні державними справами. Залучення програм та проєктів міжнародної технічної допомоги сприяє налагодженню комунікаційної взаємодії між органами публічної влади та громадянськості. Вона може бути ефективною лише тоді, якщо у процесі її здійснення досягається поставлена мета. Вважаємо, що найкращими формами комунікаційної взаємодії між зазначеними суб'єктами публічного управління є: прийом громадян, зустрічі, консультації, круглі столи, семінари, конференції,

засідання, наради, збори, урочисті події, громадські слухання, публічні дебати, демонстрації, презентації, виставки, брифінги, прес-конференції, прес-тури, реакція на вхідна та вихідна кореспонденція, повідомлення у ЗМІ, соціальних мережах, на веб-сайтах.

### Список використаних джерел

1. Публічне управління : термін. словн. / уклад. : В. С. Куйбіда та ін. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
2. Державно-громадянська комунікація: шлях від кризи до взаємодії : монографія / В. М. Козаков та ін. Київ: ДП "Вид. дім "Персонал", 2017. 288 с.
3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. (зі змінами) // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 20.10.2020).
4. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XXI (зі змінами) // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12#Text> (дата звернення 20.10.2020).
5. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI (зі змінами) // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення 20.10.2020).
6. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII (зі змінами) // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення 20.10.2020).
7. Про затвердження Типового порядку проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади: наказ Національного агентства України з питань державної служби від 20.12. 2016 № 277// База даних «Законодавство України» / ВР України . URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0028-17#Text> (дата звернення 20.10.2020).
8. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 р. 2493-III (зі змінами) // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення 20.10.2020).

9. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (зі змінами) // База даних «Законодавство України» / ВР України . URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 20.10.2020).
10. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації: Закон України від 23.09.1997 р. № 539/97-ВР (зі змінами) // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 20.10.2020).
11. Рубановський К., Федорович О., Дуда А., Федорович О. Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування : посібник для муніципальних посадовців. ГО «Агенство з розвитку приватної ініціативи». Івано-Франківськ, 2009. 96 с.
12. Корж І. Ф. Веб-сайти органів державної влади та органів місцевого саморядування: механізми доступу до публічної інформації. *Інформація і право*. 2018. № 2(25). С. 9–16.
13. Лідерство в місцевому самоврядуванні : словник термінів / за ред. ред. В. А. Гошовської та ін. Х. : Фактор, 2015. 156 с.
14. Алексеева К. А., Грищенко І. М. Удосконалення процесу інформаційної відкритості органів публічної влади шляхом практичної реалізації концепції електронного урядування. *Науковий вісник: державне управління: журнал*. 2020. № 3 (5) 2020. С. 9–21.
15. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР (зі змінами) // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/393/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 20.10.2020).
16. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572-VI (зі змінами) // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (дата звернення 20.10.2020).
17. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV (зі змінами) // База даних «Законодавство України» / ВР України . URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (дата звернення 20.10.2020)
18. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 (зі змінами). URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text> (дата звернення 20.10.2020).

19. Віхляев М. Ю. Громадські ради при органах виконавчої влади України та роль громадських об'єднань у їх діяльності. *Наук. вісн. Нац. акад. внутр. справ.* 2013. № 2. С. 36–43.
20. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976 (зі змінами) // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/976-2008-%D0%BF#Text> (дата звернення 20.10.2020).
21. Внески програми “U-LEAD з Європою” у створення багаторівневої системи управління, яка є прозорою, підзвітною та реагує на потреби громадян України (станом на серпень 2020 р.) / Децентралізація. URL : <https://donors.decentralization.gov.ua/project/u-lead> (дата звернення 20.10.2020).
22. Стратегічне планування розвитку об'єднаних територіальних громад / Швейцарсько-український проект підтримки децентралізації DESPRO. URL: <https://despro.org.ua/social-projects/mistsevi-strategiyi-rozvytku-sela/> (дата звернення 20.10.2020).

## References

1. Kuibida, V. S., Bilynska, M. M., Petroie O. M. & et al. (2018). *Publichne upravlinnia : terminol. slov. [Public administration: terminological dictionary]*. Kyiv : NADU [in Ukrainian].
2. Kozakov, V. M., Rashkovska, O. V., Rebkalo, V. A., Romanenko, Ye. O., Chaplai, I. V. (2017). *Derzhavno-hromadianska komunikatsiia: shliakh vid kryzy do vzaiemodii: monohrafiia [State-public communication: the path from crisis to interaction: a monograph]*. Kyiv: DP “Vyd. dim “Personal” [in Ukrainian].
3. Konstytutsiia Ukrainy vid 28.06.1996 [Constitution of Ukraine as of 28.06.1996]. [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua) Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/> [in Ukrainian].
4. Zakon Ukrainy “Pro informatsiu“ vid 02.10.1992 p. No 2657-XXI [The Law of Ukraine “On information” as of 02.10.1992 p. No 2657-XXI]. [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua) URL : <https://zakon.rada.gov.ua/> [in Ukrainian].
5. Zakon Ukrainy “Pro dustup do publichnoi informatsii” vid 13.01.2011 No 2939-VI [The Law of Ukraine “On access to public information” as of 13.01.2011 No 2939-VI]. [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua) URL : <https://zakon.rada.gov.ua/> [in Ukrainian].

6. Zakon Ukrainy “Pro derzhavnu sluzhbu” vid 10.12.2015 p. No 889-VIII [The Law of Ukraine “On public service” as of 10.12.2015 p. No 889-VIII]. *zakon.rada.gov.ua* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/> [in Ukrainian].
7. Nakaz Natsionalnoho ahentstvo Ukrainy z pytan derzhavnoi sluzhby “Pro zatverdzhennia Typovoho poriadku provedennia publichnoho zvituv kerivnyka orhanu vykonavchoi vlady” vid 20.12. 2016 No 277. [The Order of National Agency of Ukraine for Civil Service Affairs “On approval of the Standard procedure for conducting a public report of the head of the executive body” as of 20.12. 2016 No 277]. *zakon.rada.gov.ua* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/> [in Ukrainian].
8. Zakon Ukrainy “Pro sluzhbu v orhanakh mistsevoho samovriaduvannia” vid 07.06.2001 No 2493-III [The Law of Ukraine “On service in local governments” as of 07.06.2001 No 2493-III]. *zakon.rada.gov.ua* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/> [in Ukrainian].
9. Zakon Ukrainy “Pro mistseve samovriaduvannia” vid 21.05.1997 No 280/97-BP [The Law of Ukraine “On local self-government” as of 21.05.1997 No 280/97-BP]. *zakon.rada.gov.ua* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/> [in Ukrainian].
10. Zakon Ukrainy “Pro poriadok vysvitlennia diialnosti orhaniv derzhavnoi vlady ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini zasobamy masovoi informatsii” vid 23.09.1997 No 539/97-BP [The Law of Ukraine “On order of coverage of activity of public authorities and local governments in Ukraine by mass media” as of 23.09.1997 No 539/97-BP]. *zakon.rada.gov.ua* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/> [in Ukrainian].
11. Rubanovskyi, K., Fedorovych, O., & Duda A. (2009). *Informatsiina vidkrytist orhaniv mistsevoho samovriaduvannia : posibnyk dlia munitsypalnykh posadovtsiv*. Ivano-Frankivsk: HO “Ahenstvo z rozvytku pryvatnoi initsiatyvy” [in Ukrainian].
12. Korzh, I. F. (2018). Veb-saity orhaniv derzhavnoi vlady ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia: mekhanizmy dostupu do publichnoi informatsii [Websites of public authorities and local governments: mechanisms of access to public information]. *Informatsiia i pravo – Information and Law*, 2(25), 9–16 [in Ukrainian].
13. Hoshovska, V. A., Pashko, L. A., & Huka A. K. (2015). *Liderstvo v mistsevomu samovriaduvanni : slovnyk terminiv [Leadership in local self-government: a glossary of terms]*. Kharkov: Faktor [in Ukrainian].
14. Alekseieva K. A., Hryshchenko I. M. (2020). Udoskonalennia protsesu informatsiinoi vidkrytosti orhaniv publichnoi vlady shliakhom praktychnoi realizatsii kontseptsii elektronnoho uriaduvannia [Improving the process of information openness of public authorities through the practical implementation of the concept of e-government]. *Naukovi visnyk: derzhavne upravlinnia: zhurnal –*

*Scientific Bulletin: Public Administration: Journal*, 3 (5), 9–21 [in Ukrainian].

15. Zakon Ukrainy “Pro zvernennia hromadian” vid 02.10.1996 No 393/96-BP [The Law of Ukraine “On citizens' appeals” as of 02.10.1996 No 393/96-BP]. *zakon.rada.gov.ua* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/> [in Ukrainian].
16. Zakon Ukrainy “Pro hromadski obiednannia” vid 22.03.2012 No 4572-VI [The Law of Ukraine “On public associations” as of 22.03.2012 No 4572-VI]. *zakon.rada.gov.ua* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/> [in Ukrainian].
17. Zakon Ukrainy “Pro zasady derzhavnoi rehuliatornoi polityky u sferi hospodarskoi diialnosti” vid 11.09.2003 No 1160-IV [The Law of Ukraine “On the principles of state regulatory policy in the field of economic activity” as of 11.09.2003 No 1160-IV]. *zakon.rada.gov.ua* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/> [in Ukrainian].
18. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro zabezpechennia uchasti hromadskosti u formuvanni ta realizatsii derzhavnoi polityky” vid 03.11.2010 p. No 996 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On ensuring public participation in the formation and implementation of public policy” as of 03.11.2010 p. No 996]. *zakon.rada.gov.ua* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/> [in Ukrainian].
19. Vikhliaiev, M. Yu. (2013). Hromadski rady pry orhanakh vykonavchoi vlady Ukrainy ta rol hromadskykh obiednan u yikh diialnosti [Public councils under the executive authorities of Ukraine and the role of public associations in their activities] *Naukovyi visnyk Natsionalnoi akademii vnutrishnikh sprav – Scientific Bulletin of the National Academy of Internal Affairs*, 2, 36–43 [in Ukrainian].
20. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro zatverdzhennia Poriadku spyriannya provedenniu hromadskoi ekspertyzy diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady” vid 05.11.2008 No 976 [Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On statement of the Order of assistance to carrying out public examination of activity of executive authorities” as of 05.11.2008 No 976]. *zakon.rada.gov.ua* URL : <https://zakon.rada.gov.ua/> [in Ukrainian].
21. Vnesky prohramy “U-LEAD z Yevropoiu” u stvorennia bahatorivnevoi systemy upravlinnia, yaka ye prozoroiu, pidzvitnoiu ta reahuie na potreby hromadian Ukrainy (stanom na serpen 2020 r.). URL : <https://donors.decentralization.gov.ua/project/u-lead> [in Ukrainian].
22. Stratehichne planuvannia rozvytku obiednanykh terytorialnykh hromad [Strategic planning for the development of united territorial communities]. URL : <https://despro.org.ua/social-projects/mistsevi-strategiyi-rozvytku-sela/> [in Ukrainian].

**REGULATORY AND LEGAL PRINCIPLES  
OF INFORMATION OPENNESS AND COMMUNICATIVE  
INTERACTION OF PUBLIC AUTHORITIES  
WITH PUBLIC REPRESENTATIVES**

**Prylipko Sergii**, Doc. Sc. (Pbl Adm.), Assoc. Prof., Acting Head of the Department of Public Administration and Innovation Management of National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine, 03041, Kyiv, 15 Heroiv Oborony Str., tel. +380677083679, e-mail: [prylypko@nubip.edu.ua](mailto:prylypko@nubip.edu.ua), <https://orcid.org/0000-0002-6116-328X>

**Abstract.** The modern concept of public administration requires public authorities to be more sensitive to citizens' requests, involve civil society institutions more widely to the process of making public administration decisions, carry out their activities transparently and openly. Public informing and communicative interaction are the main tools for ensuring openness and transparency of the subjects of power relations. The authorities should be interested in establishing communication in various forms, which will promote to the success of the declared reforms and increase public trust. It is established that the information relations between the subjects of public administration are based on the principles of openness, accessibility, reliability, completeness, legality of receipt, use, distribution of information. At the same time in order to establish two-way communication, the communicative interaction in public administration between representatives of power and the public must meet the principles of transparency, openness, honesty, efficiency, adequacy, partnership, reliability and accountability. In a democratic society, every citizen has the right to receive full and accurate information about the activities of public authorities, and the latter are obliged to timely and fully provide it, involve the public representatives to the formation and implementation of public policy. Based on the analysis of regulatory and legal support, it is determined that information and communication activities are regulated by certain provisions of the Constitution of Ukraine, laws of Ukraine, resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine and other regulations. They reveal the rights and responsibilities of public authorities to transparently provide information and report on their activities, respond to inquiries, discuss publicly draft regulations, hold public hearings and take into account public opinion. It is established that the best forms of communication are: reception of citizens, meetings, consultations, round tables, seminars, conferences, gatherings, ceremonial events, public hearings, public debates, demonstrations, presentations, exhibitions, briefings, press conferences, press tours, incoming and outgoing correspondence, messages in the media, social networks, on websites. It is noted that the involvement of programs and projects of international technical assistance promotes to the establishment of communicative interaction between public authorities and representatives of civil society institutions, in particular during the development of communication strategy.

**Keywords:** public administration, regulatory and legal support, information openness, communicative interaction, public authorities, public representatives.

УДК 351:342.97

Товмасян Артур,  
ORCID iD [0000-0003-2615-4692](https://orcid.org/0000-0003-2615-4692)  
E-mail: [artur-1981@ukr.net](mailto:artur-1981@ukr.net)

## **ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЛЕЖНОГО ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ ЩОДО СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ В УКРАЇНІ: ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ ВИМІР**

*[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-252-265](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-252-265)*

**Анотація.** Належне виконання судових рішень є виявом довіри до органів державної влади, а також однією з умов взаємовигідної співпраці суб'єктів господарювання. Узагальнення даних офіційної статистики, матеріалів соціологічних досліджень, змісту дисертаційних робіт і публікацій у фахових виданнях за даною проблематикою дозволяє стверджувати про наявність як фрагментарних, так і комплексних досліджень, спрямованих на виявлення причин доволі низької результативності державного управління виконання судових рішень щодо суб'єктів господарювання в Україні. Загалом невтішна ситуація обумовлена наявністю декількох проблем, які істотною мірою ускладнюють умови забезпечення економічної безпеки як окремих суб'єктів господарювання, так і територій загалом. Для вирішення чи, принаймні, мінімізації негативного впливу проблем, потрібне чітке розуміння їх специфіки, а тому доречною вбачається вдосконалена класифікація проблем, що унеможливають забезпечення належного рівня результативності державного управління виконанням судових рішень щодо суб'єктів господарювання в Україні залежно від масштабу, особи позивача, особи відповідача, специфіки позову, економічного становища позивача, етапу примусового виконання судових рішень щодо суб'єктів господарювання, сфери застосування відповідних

механізмів державного. Пропонована класифікація не містить вичерпного їх переліку, оскільки на тлі вирішення «старих», цілком ймовірна поява «нових» проблем. Запропонована класифікація має доповнити методологію державного управління, а її використання дозволить більш системно підходити до розробки конкретних рекомендацій по усуненню наявних проблем у цій царині. Подальші наукові розвідки за даною проблематикою мають бути спрямовані на розробку для підрозділів Державної виконавчої служби та приватних виконавців практичних рекомендацій, що передбачають вдосконалення наявних і запровадження нових механізмів взаємодії у ланцюгу «державний/приватний виконавець – позивач – відповідач» як запоруки підвищенню довіри до системи виконання судових рішень, й (що більш важливо) покращенню умов для ведення легального бізнесу.

**Ключові слова:** державне управління, судові рішення, примусове виконання, суб'єкти господарювання, проблеми.

**Постановка проблеми.** Належне виконання судових рішень є виявом довіри до органів державної влади, а також однією з умов взаємовигідної співпраці між суб'єктами господарювання. Проте дослідження стану справ у цій царині в Україні дозволяє стверджувати про наявність доволі низької результативності державного управління виконання судових рішень щодо суб'єктів господарювання. Тому не дивно, що «...76,7 % респондентів незадоволені діями державних виконавців, а 44,0 % опитаних громадян визнали діяльність Державної виконавчої служби (далі – ДВС) України на сучасному етапі неефективною» [4, с. 16]. «...70,0 % судових рішень не виконуються» [6]; «...\$ 100 млрд, які стягуються господарськими судами щорічно, так і залишаються «підвішеними» й невиконаними» [10, с. 49]. Зрештою варто погодитись, що «влада не надто переймалася цією проблемою, а усі її кроки у напрямі вдосконалення правосуддя та суміжних правових інститутів, дотепер мали виключно декларативний характер» [5, с. 14]. Означена (загалом невтішна) ситуація

обумовлена наявністю деяких проблем, без вирішення яких вкрай складно розраховувати на економічну безпеку як окремих суб'єктів господарювання, так і територій у цілому. Запорукою забезпечення дотримання правових норм має передувати систематизація наявних проблем, що й обумовлює актуальність даного дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі аспекти ролі держави в забезпеченні примусового виконання судових рішень щодо суб'єктів господарювання знайшли своє місце як в дисертаційних дослідженнях, так і в наукових публікаціях. Так, зокрема, О. Буцан такими проблемами визначає: «недосконалий механізм виконання таких рішень; правові колізії; постійний тиск на виконавця з боку всіх зацікавлених сторін» [1, с. 94]. Є. Гришко – до проблем, які залишилися невирішеними відносить «невиконання рішень судів боржником, за якими виступає держава» [2, с. 67]; «структура органів ДВС не відповідає визначеним критеріям» [2, с. 115]. На переконання Р. Калініна, «недоліком процедури здійснення виконавчого провадження є відсутність механізмів звернення стягнення на корпоративні права боржника» [3, с. 198]. Л. Крупнова виділила такі «...конструктивні недоліки сучасної реформи системи виконавчого провадження: відсутність ефективних механізмів контролю за суб'єктами делегованих повноважень (приватними виконавцями); нерозвиненість міжнародного співробітництва у сфері виконавчого провадження; ігнорування владою низького рівня правової культури суспільства при реформуванні системи примусового виконання рішень; відсутність положень щодо підвищення ролі інститутів громадянського суспільства у державному управлінні; недосконалість механізмів притягнення виконавців до відповідальності за протиправні дії або бездіяльність...» [4, с. 7–8]; «...відсутність чіткого розмежування видів юрисдикційних рішень і закріплення обов'язку щодо їх виконання за конкретними суб'єктами...» [4, с. 10]. При цьому А. Мілевська та Д. Ліхтанська

небезпідставно припускають, що «...практика приватного виконавця може стати «узаконеним рейдерством», оскільки всі теперішні колектори негайно перейдуть до лав приватних виконавців і почнуть, прикриваючись законом, порушувати права і свободи громадян. За відсутності чітких механізмів контролю за цими суб'єктами така ситуація є імовірною...» [8, с. 32]. Проте, для пошуку кращих варіантів підвищення результативності примусового виконання судових рішень щодо суб'єктів господарювання, замало фрагментарних досліджень. Тому неабиякий інтерес викликають результати дослідження, в якому М. Мальський розглянув «основні підстави, що призводять до невиконання судових рішень, і провів їх розмежування та класифікацію за такими критеріями: воля боржника (суб'єктивні та об'єктивні підстави невиконання рішень); стадія виникнення підстави невиконання (після винесення рішення чи іншого акту, що підлягає виконанню, але до звернення до органів примусового виконання; відкриття виконавчого провадження; здійснення виконавчих дій, якщо рішення не було виконане в строк, наданий для добровільного виконання, та після початку процедури його примусового виконання відповідним органом; залучення до виконання інших суб'єктів і реалізації їх функцій; задоволення вимог кредитора; закінчення виконавчого провадження або повернення виконавчого документа стягувачеві); об'єкт, щодо якого виникає проблема (майно; валютне та фінансове регулювання; особа боржника; діяльність органів примусового виконання; законодавчі положення; акт, що підлягає примусовому виконанню); юрисдикція виникнення проблем (національний режим регулювання; режим регулювання іноземної держави; положення міжнародних угод)» [6, с. 46–49]. Принагідно варто погодитись, що «одна й та ж підстава невиконання судових рішень може бути характерною одразу для декількох груп класифікації» [6, с. 49].

**Метою статті** є систематизація проблем зі забезпеченням належного виконання судових рішень щодо суб'єктів господарювання в Україні.

**Методи дослідження.** *Аналіз та синтез* – для виявлення проблем, що ускладнюють забезпечення належного виконання судових рішень щодо суб'єктів господарювання. *Абстрактно-логічний* – для теоретичних узагальнень і формулювання висновків.

**Виклад основного матеріалу.** Узагальнення результатів аналізу чинної нормативно-правової бази, напрацювань провідних науковців і практиків, а також результати власних досліджень у цій царині дозволяють вдосконалити класифікацію проблем, що унеможливають забезпечення належного рівня результативності державного управління виконанням судових рішень щодо суб'єктів господарювання в Україні залежно від:

1. Масштабу: міжнародний; країна, регіон, населений пункт; національна економіка, її галузь/сфера; суб'єкт господарювання.

2. Позивача: держава; орган державного управління, орган місцевого самоврядування; юридична особа; фізична особа.

3. Відповідача: держава; орган державного управління, орган місцевого самоврядування, їхні посадові та службові особи; юридична особа; фізична особа.

4. Специфіки позову: безперечний, спірний.

5. Економічного становища відповідача: платоспроможний, банкрут.

6. Етапу примусового виконання судових рішень щодо суб'єктів господарювання: прецедентний, досудовий, судовий, виконавчий, поствиконавчий.

7. Сфери застосування відповідних механізмів державного управління:

*адміністративна*: відсутність системного та послаблення судового контролю за діяльністю ДВС і приватних виконавців;

можливість накладення арешту на майно декількома виконавцями; недосконалість механізмів притягнення виконавців до відповідальності за протиправні дії або бездіяльність; обмеженість пересування (в'їзд/виїзд) іноземців, а також брак їхнього майна в Україні; постійний тиск на виконавця з боку всіх зацікавлених сторін;

*економічна*: брак коштів на рахунках боржників і недостатність бюджетного фінансування для виконання судових рішень проти державних органів чи державних компаній; визначення та переказ суми за рішенням іноземного суду, що визначена в іноземній валюті; відсутність дієвих механізмів компенсації за затримки виконання судових рішень; відсутність обов'язку суду штрафувати винну особу за невиконання судового рішення в адміністративній справі; зниження ціни нереалізованого майна до 50 % від початкової вартості; можливість отримання додаткової винагороди приватним виконавцем відповідно до його угоди зі стягувачем; нерегульованість механізму звернення стягнення на дебіторську заборгованість; нерегульованість механізму стягнення коштів органами доходів і зборів у рахунок погашення податкового боргу; недостатність фінансування діяльності органів ДВС; недостатня визначеність механізмів звернення стягнення на земельні ділянки, майнові права боржника та його депозити; незацікавленість державних виконавців у своєчасному, повному та неупередженому примусовому виконанні рішень; неможливість звернення стягнення на майно держави або банкрутства компаній, що належать державі відповідно до мораторію на примусовий продаж майна; неможливість переказу коштів у добровільному порядку до видачі іноземним судом виконавчого документа; неможливість приєднання будь-якого майна, розташованого в Чорнобильській зоні, без спеціального дозволу держави; неналежне забезпечення умов праці судових виконавців;

*інституційна*: відокремлення виконавчої служби від судової системи й підпорядкування її органу виконавчої влади;

відсутність базової юридичної освіти (особливо спеціалізованої з нормотворчої (законотворчої) діяльності) у переважній більшості розробників законопроектів; відсутність доступу до АСВП помічників приватних виконавців; відсутність зв'язку між метою адміністративно-правового регулювання системи виконавчого провадження та суспільним призначенням цього інституту; відсутність механізму передачі виконавчого провадження з одного органу ДВС до іншого; існування «нового» та «старого» реєстру прав на нерухоме майно; можливість одночасного проведення виконавчих дій кількома виконавцями (державними та/або приватними) щодо одного боржника; надмірне навантаження на державних виконавців («середня норма надходжень виконавчих документів до одного виконавця становить майже кілька тисяч документів на рік» [5, с. 124]); невирішеність питання щодо подальшого пред'явлення стягувачем нових виконавчих документів до виконавців, які відрізняються своїм статусом (державні/приватні) та територіальною приналежністю; недосконалість структури органів ДВС; недостатня визначеність правового становища суб'єктів виконавчого провадження (відсутність чіткого розмежування адміністративно-правового статусу державного та приватного виконавців); недостатня пристосованість організаційної структури ДВС до вимог сьогодення; незрозумілість місця органів примусового виконання та приватних виконавців у механізмі виконання рішень за конституційними скаргами громадян; необхідність погодження виконавчих дій державного виконавця начальником відповідного органу ДВС, так і окремих процедур із вищим органом ДВС; припинення діяльності юридичної особи та/або фіктивне банкрутство; системні недоліки у взаємодії виконавців з іншими державними та недержавними установами; функції організації діяльності органів ДВС, координації та контролю дублюються органами ДВС і органами юстиції;

*організаційна:* визнання та виконання рішення, винесеного щодо кількох боржників; доволі тривалий строк провадження щодо примусового виконання рішення, а також визнання іноземного або арбітражного рішення в Україні; зміна місцеперебування боржника/виїзд за кордон; недопущення виконавця до майна; недостатня відкритість і прозорість процедури реалізації арештованого майна боржника; неможливість перегляду Верховним Судом України рішень несудового міжнародного органу; нерозвиненість міжнародного співробітництва у сфері виконавчого провадження; нехтування національними здобутками матеріального й процесуального права та доведення до абсурду запозичення закордонного (зокрема, європейського) досвіду; обрання державним виконавцем на власний розсуд процесуальних засобів для примусового виконання рішення, термінів їх здійснення; обтяження активів відповідача (заборона відчуження, арешт, кількість власників майна, зареєстровані неповнолітні, неможливість виділення цілої частки в натурі, реєстрація майна є відмінною від його місцезнаходження); оскарження результатів торгів і здійснення реституції за угодами, укладеними за результатами прилюдних торгів; порушенням процесуальних норм (неповідомлення учасників виконавчого провадження про час і місце судового засідання щодо розгляду позову...); труднощі по залученню перекладача (підтверджена належна кваліфікація, непоширена іноземна мова) та правова невизначеність щодо залучення спеціаліста; умисне процесуальне затягування (мирова угода на етапі виконання та її подальше недотримання, оскарження дій виконавця, оскарження оцінки майна або торгів, зупинення виконавчого провадження тощо);

*правова:* відсутність балансу між принципом «дозволено все, що не заборонено» для учасників господарських відносин і принципом «дозволено лише те, що прямо передбачено законом» для такого «неусувного» та обов'язкового елемента

(учасника) виконавчого провадження, як державна структура – орган (посадова особа) Державної виконавчої служби України; відсутність законодавчого закріплення системи особливих заходів державного захисту державних і приватних виконавців від перешкоджання виконанню службових обов'язків і від посягання на життя, здоров'я, житло й майно цих осіб та їхніх близьких родичів у зв'язку зі службовою діяльністю; відсутність положень щодо запобігання незаконного втручання у хід виконавчого провадження, правові колізії (відсутня індивідуалізація суб'єктів, які здійснюють незаконне втручання у виконавче провадження, немає деталізації видів такого втручання, а також наслідків цієї протиправної діяльності); застосування більш обтяжувальних положень національного законодавства щодо надання суду документів, ніж це передбачено міжнародними договорами; наявність у процесуальних нормах оцінювальних понять, застосування яких вимагає ретельного дослідження обставин справи та надання належного обґрунтування у судовому рішенні (як-то: поважні причини пропуску строку, ухилення від виконання зобов'язань за рішенням суду, чинення боржником перешкод державному виконавцю у доступі до житла); невизначеність щодо віднесення рішення Конституційного Суду України до переліку юрисдикційних рішень, які підлягають примусовому виконанню, або ж воно матиме окремий статус і специфічні механізми виконання; неможливість добровільного виконання державою рішень міжнародних органів, юрисдикція яких визнана Україною (крім рішень ЄСПЛ); орієнтування чинного законодавства не на стягувача й захист його прав (тобто не на доктрину безумовного і невідворотного виконання рішень суду), а здебільшого на боржника (особу, яка вже апріорі вчинила порушення законодавства, не виконавши своїх зобов'язань і призвівши до руйнації господарських зв'язків); розширення законодавчих положень у підзаконних актах, продовження дії підзаконних актів, прийнятих ще на підставі

законів, що втратили чинність; неврегульованість повноважень окремих підрозділів і посадових осіб органів ДВС в Україні;

*соціально-психологічна*: ігнорування владою низького рівня правової культури суспільства при реформуванні системи примусового виконання рішень; низька престижність професії державного виконавця; правова незрілість політичної еліти та суспільства.

Пропонована класифікація не містить вичерпного їх переліку, оскільки на тлі вирішення «старих», цілком ймовірна поява «нових» проблем.

**Висновки та напрями подальших досліджень.** Без розв'язання наявних проблем з належним виконанням судових рішень вкрай складно розраховувати на економічну безпеку як окремих суб'єктів господарювання, так і територій загалом. Для вирішення чи, принаймні, мінімізації негативного впливу проблем, потрібне чітке розуміння їх специфіки, а тому доречною вбачається вдосконалена класифікація проблем, що унеможливають забезпечення належного рівня результативності державного управління виконанням судових рішень щодо суб'єктів господарювання в Україні залежно від масштабу, особи позивача, особи відповідача, специфіки позову, економічного становища позивача, етапу примусового виконання судових рішень щодо суб'єктів господарювання, сфери застосування відповідних механізмів державного. Запропонована класифікація має доповнити методологію державного управління, а її використання дозволить більш системно підходити до розробки конкретних рекомендацій по усуненню наявних проблем у цій царині. Подальші наукові розвідки за даною проблематикою мають бути спрямовані на розробку для підрозділів ДВС та приватних виконавців практичних рекомендацій, що передбачають вдосконалення наявних і запровадження нових механізмів взаємодії у ланцюгу «державний/приватний виконавець – позивач – відповідач» як запоруки підвищення довіри до системи

виконання судових рішень, й (що більш важливо) покращенню умов для ведення легального бізнесу.

### Список використаних джерел

1. Бушан О. А. Сучасні питання державного управління у сфері примусового виконання судових рішень та рішень інших органів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету (Серія: Юридичні науки)*. 2017. № 29. Т. 1. С. 94–97.
2. Гришко Є. М. Державне управління у сфері примусового виконання рішень судів та інших органів влади: дис. ... канд. держ. упр.: 25.00.01. Київ, 2016. 224 с.
3. Калінін Р. С. Адміністративні процедури у виконавчому провадженні за законодавством України: дис. ... канд. юрид. Наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2013. 268 с.
4. Крупнова Л. В. Система виконавчого провадження в Україні: теоретико-правові та праксеологічні аспекти : дис. ... д-р юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2019. 440 с.
5. Макушев П. В. Державна виконавча служба в Україні: адміністративно-правове дослідження: автореф. дис. ... д-р юрид. наук.: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 38 с.
6. Мальський М. М. Основні підстави невиконання судових рішень та інших актів, що підлягають примусовому виконанню в транснаціональному виконавчому процесі. *Альманах міжнародного права*. 2014. Вип. 6. С. 41–51.
7. Мелех Л. В., Візняк О. В. Проблемні аспекти виконання рішень господарського суду в Україні та шляхи їх удосконалення. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 4. С. 121–131.
8. Мілевська А. О., Ліхтанська Д. М. Перспективи запровадження інституту приватних виконавців в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. № 5. С. 29–32.
9. Мін'юст презентував реформу системи примусового виконання та створення інституту приватних виконавців. // Вебсайт Міністерства юстиції / Міністерство юстиції України. URL : <https://minjust.gov.ua/news/ministry/minyust-prezentuvav-reformu->

sistemi-primusovogo-vikonannya-ta-stvorenniya-institutu-privatnih-vikonavtsiv-21460. (дата звернення: 11.09.2020).

10. Святогор О. А. Правове регулювання виконання рішень господарського суду: постановка проблеми. *Економіка та право*. 2015. № 2. С. 45–52.

## References

1. Bushshan O. A. (2017). Suchasni pytannya derzhavnoho upravlinnya u sferi prymusovoho vykonannya rishen' sudiv ta rishen' inshikh orhaniv [Feeding of the state administration in the spheres of the Primus Viscounting of the ship's height and the height of the other bodies]. *Naukovyy visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu. (Seriya: Yurydychni nauky). [Science book of the International Humanities University (Series: Legal Sciences)]*. 29:1. 94–97. [in Ukrainian].
2. Hryshko Ye. M. (2006). Derzhavne upravlinnya u sferi prymusovoho vykonannya rishen' sudiv ta inshykh orhaniv vlady [The state administration in the sphere of Primus Viscounting is the highest number of courts and other state bodies]: *Extendet abstract of candidate's thesis*. Kyiv. [in Ukrainian].
3. Kalinin R. S. (2013). Administratyvni prostedury u vukonavchomu provadzhenni za zakonodavstvom Ukrainy [Administrative procedures at the legislative level of Ukraine]: *Extendet abstract of candidate's thesis*. Zaporizhzhya. [in Ukrainian].
4. Krupnova L. V. (2019). Systema vykonavchoho provadzhennya v Ukraini: teoretyko-pravovi ta prakseolohichni aspekty [The system of enforcement proceedings in Ukraine: theoretical, legal, and praxeological aspects]. *Extendet abstract of Doctor's thesis*. Dnipro. [in Ukrainian].
5. Makushev P. V. (2017). Derzhavna vykonavcha sluzhba v Ukraini: administratyvno-pravove doslidzhennya [State enforcement authority in Ukraine: administrative and legal research]. *Extendet abstract of Doctor's thesis*. Zaporizhzhya. [in Ukrainian].
6. Mal'sky M. M. (2014). Osnovni pidstavy nevykonannya sudovykh rishen' ta inshykh aktiv, tstso pidlyahayut' prymusovomu vykonannyu v transnatsionalnomu vykonavchomu protsesi [The main grounds for non-enforcement of court decisions and other acts subject to

- enforcement in the transnational enforcement process]. *Almanakh mizhnarodnoho prava* – [Almanac of International Law]. 6. 41–51. [in Ukrainian].
7. Melekh L. V. & Viznyak O. V. (2016). Problemni aspekty vykonannya rishen' hospodars'koho sudu v Ukriyini ta shlyakhy yikh vyrishennya [Problematic aspects of enforcement of commercial court decisions in Ukraine and ways to improve them]. *Naukovyy visnyk Lvivs'koho derzhavnoho universytetu vnutrishikh sprav* [Scientific Bulletin of Lviv State University of Internal Affairs]. 4. 121–131. [in Ukrainian].
  8. Milevs'ka A. O., & Likhtans'ka D. M. (2016). Perspektyvy zaprovadzhennya instytutu pryvatnykh vykonavtsiv v Ukraini [Prospects for the establishment of the Institute of Private Creators in Ukraine]. *Prykarpats'kyi yurydychnyy visnyk* [Prykarpathian legal visnyk]. 5. 29–32. [in Ukrainian].
  9. Min'yust prezentuvav reformu systemy prymusovoho vykonannya ta stvorennya instytutu pryvatnykh vykonavtsiv [The Ministry of Justice presented the reform of the enforcement system and the creation of an institution of private enforcers]. Retrived from: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/minyust-prezentuvav-reformu-sistemi-primusovogo-vikonannya-ta-stvorennya-institutu-privatnih-vikonavtsiv-21460>. [in Ukrainian].
  10. Svyatohor O. A. (2015). Pravove rehulyuvannya vykonannya rishen' hospodars'koho sudu: postanovka problem [Legal regulation of enforcement of decisions of economic court: statement of a problem]. *Ekonomika ta pravo* [Economics and law]. 2. 45–52. [in Ukrainian].

**PROBLEMS WITH ENFORCEMENT  
OF JUDICIAL JUDGMENTS ON BUSINESS ENTITIES IN  
UKRAINE: PUBLIC ADMINISTRATION DIMENSION**

**Tovmasian Artur**, Postgraduate, Department of Law and European Integration, Kharkov regional institute of state administration of National academy of state administration at President of Ukraine, Moskovsky Avenue 75, Kharkiv, Ukraine, 61001, Ukraine, tel: +38 (050) 301-30-06, E-mail: [artur-1981@ukr.net](mailto:artur-1981@ukr.net), <https://orcid.org/0000-0003-2615-4692>

**Abstract.** Proper execution of court decisions is a sign of trust in public authorities, as well as one of the conditions for mutually beneficial cooperation of business entities. Generalization of data of official statistics, materials of sociological researches, content of dissertations and publications in specialized editions on this problem allows to assert the presence of both fragmented and complex researches aimed at revealing the reasons of rather low efficiency of state management of execution of judicial decisions concerning business entities in Ukraine. In general, the disappointing situation is due to the presence of a number of problems that significantly complicate the conditions for the economic security of not only individual entities but also territories in general. To solve or at least minimize the negative impact of problems, there needs to be a clear understanding of their specifics, and therefore it is appropriate to improve the classification of problems that make it impossible to ensure the proper level of public administration of court decisions in Ukraine depending on the scale, identity of the plaintiff, identity of the defendant, the specifics of the claim, the economic situation of the plaintiff, the stage of enforcement of court decisions on business entities, the scope of the relevant mechanisms of the state. The proposed classification does not contain an exhaustive list of them, as it is quite possible that new problems will appear against the background of solving old ones. The proposed classification should complement the methodology of public administration, and its use will allow a more systematic approach to the development of specific recommendations to address existing problems in this area. Further research in this area should be aimed at developing practical recommendations for the subdivisions of the public executive service and private executors, which would imply improvement of the existing and introduction of new mechanisms of interaction in the chain of "public/private executor - plaintiff - defendant" as a pledge to increase confidence in the system of enforcement of court decisions, and (more importantly) to improve the conditions for doing legal business.

**Keywords:** public administration, court decisions, enforcement, business entities, problems.

УДК 35:004.05

Усик Світлана

ORCID iD [0000-0001-7219-3727](https://orcid.org/0000-0001-7219-3727)

E-mail: [usicom@ukr.net](mailto:usicom@ukr.net)

## ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БЕЗПЕКИ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-266-280](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-266-280)

**Анотація.** Інформаційна безпека в системі публічного управління є складовою національної безпеки України, яка забезпечує захист системи публічного управління від інформаційно-комунікаційних загроз та викликів. Автор розглядає інформацію, як основу безпечного та раціонального розвитку сучасного інформаційного суспільства. Водночас, інформація може слугувати зброєю, яка впливає на світогляд людини, населення, формує негативне ставлення до певних явищ, до держави та суспільства в цілому, викривляє факти та події, що впливає на якість та ефективність сучасних реформ у суспільстві тощо. Системний характер інформаційної безпеки дозволяє визначити її забезпечення як складний, комплексний вид діяльності, що висуває особливі вимоги до його структурної характеристики. Наукові дослідження не виробили загальноприйнятого механізму структуризації забезпечення інформаційної безпеки. Одним із пріоритетних напрямів безпекової політики України повинно стати підвищення безпеки та стійкості цивільного захисту по відношенню до усього спектру загроз і ризиків, оскільки саме критична інфраструктура забезпечує життєво важливі для населення, суспільства та держави послуги та функції, без яких неможливі їх безпечне існування та благополуччя, а також належний рівень національної безпеки. Проведений аналіз стану нормативно-правового забезпечення технічного захисту інформації та інформаційної безпеки України в умовах надзвичайних ситуацій дозволяє зробити висновок про фрагментарності вибору об'єктів правового регулювання в сфері протидії загрозам національній безпеці в інформаційній сфері, недостатньою узгодженістю використовуваних для цього правових механізмів, недостатню ефективність, а, найчастіше, і

суперечливості використовуваних ними правових норм. Питання забезпечення безпеки інформаційної системи попередження і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, а також системи збору, обробки, обміну та видачі інформації у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, законодавчо не відображені в нормативно-правових актах, що регулюють діяльність підрозділів Державної служби з надзвичайних ситуацій України. У зв'язку з чим, в роботі сформульовані пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства в галузі забезпечення інформаційної безпеки при захисті населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

**Ключові слова:** інформація, безпека, надзвичайна ситуація, управління, цивільний захист.

**Постановка проблеми.** Одним із важливих чинників суспільного розвитку ХХІ століття є досить триваюча науково-технічна революція в області обчислювальної техніки й інформаційно-телекомунікаційних технологій. Її наслідком стала глобалізація процесів економічного та політичного розвитку людського суспільства, яка створила передумови для підвищення значимості всього інформаційного простору.

Однак, одночасно зростає і потенційна вразливість суспільних процесів від інформаційного впливу, тобто на зміну небезпеки виникнення ядерної катастрофи може прийти загроза розв'язання війни, яка прийме нові форми. Це буде боротьба, спрямована проти країн, що володіють передовими технологіями, з метою створення хаосу в інформаційних структурах і породження як політичної, так і економічної катастрофи.

У зв'язку з цим особливо актуальними стають проблеми забезпечення технічного захисту інформації та інформаційної безпеки в цілому, тобто забезпечення безпеки розвитку особистості, функціонування громадських структур та органів державної влади в інформаційній сфері, а особливо в умовах надзвичайних ситуацій.

**Аналіз попередніх досліджень.** Я. Чмир проаналізувано наукові підходи до проблеми забезпечення інформаційної безпеки системи публічного управління [1]. Визначено, що інформаційна безпека в системі публічного управління є складовою національної безпеки України, яка забезпечує захист системи публічного управління від інформаційно-комунікаційних загроз та викликів. Автор розглядає інформацію, як основу безпечного та раціонального розвитку сучасного інформаційного суспільства. Водночас, інформація може слугувати зброєю, яка впливає на світогляд людини, населення, формує негативне ставлення до певних явищ, до держави та суспільства в цілому, викривляє факти та події, що впливає на якість та ефективність сучасних реформ у суспільстві тощо.

Аналіз джерел наукової інформації свідчить про те, що поняття «інформаційна безпека» розглядається різними авторами, виходячи з фокусу їх наукових розвідок. Зокрема дослідник Б. Кормич [2] характеризує національну безпеку як стан захищеності держави від внутрішніх і зовнішніх загроз, що забезпечує умови існування людини, держави і суспільства, які гарантовані Конституцією та законами України. Існує розуміння В. Шатуна [3] щодо інформаційної безпеки як виду суспільних інформаційних правовідносин стосовно створення, підтримки, охорони та захисту бажаних для людини, суспільства і держави безпечних умов життєдіяльності, спеціальних правовідносин, які пов'язані зі створенням, зберіганням, поширенням і використанням інформації.

Питання інформаційного забезпечення ліквідації наслідків НС природного і техногенного характеру попередньо досліджувалося П. Волянським – інформаційне забезпечення органів місцевої влади постраждалої території під час проведення аварійно-рятувальних і гуманітарних операцій [4]; С. Гур'євим – як інформаційне забезпечення мобільних рятувальних і медичних формувань, які працюють в локальних районах постраждалої території [5].

Системний характер інформаційної безпеки дозволяє визначити її забезпечення як складний, комплексний вид діяльності, що висуває особливі вимоги до його структурної характеристики. Наукові дослідження не виробили загальноприйнятого механізму структуризації забезпечення інформаційної безпеки. Для виокремлення складових його загальної структури найчастіше використовуються такі конструкції, як «напрями», «механізми» та «шляхи» забезпечення [6].

**Мета статті.** Визначити стан правового механізму забезпечення інформаційної безпеки в умовах надзвичайних ситуацій.

**Виклад основного матеріалу.** Забезпечення національної безпеки є невід'ємною функцією кожної держави, як суспільного утворення, що має гарантувати сприятливі умови для життя і продуктивної діяльності її громадян [9]. Введенням у липні 2013 року в дію Кодексу цивільного захисту України, який регулює в державі відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, законодавчо упорядковано і посилено функції держави щодо забезпечення техногенної та природної безпеки в Україні [10].

Одним із пріоритетних напрямів безпекової політики України повинно стати підвищення безпеки та стійкості цивільного захисту відносно до усього спектру загроз і ризиків, оскільки саме критична інфраструктура забезпечує життєво важливі для населення, суспільства та держави послуги та функції, без яких неможливі їх безпечно існування та благополуччя, а також належний рівень національної безпеки [9]. Мета інформаційної безпеки цивільного захисту полягає в забезпеченні системи стратегічних комунікацій між населенням та органами влади, розвиток правових інструментів захисту прав людини і громадянина на вільний доступ до інформації, її поширення, оброблення, зберігання та

захист під час виникнення надзвичайних ситуацій та ліквідації її наслідків.

Державна служба з надзвичайних ситуацій України відповідно до Положення [11] здійснює такі основні функції, пов'язані з правовим забезпеченням інформаційної безпеки України:

розробляє і подає пропозиції щодо реалізації державної політики і проекти нормативних правових актів в галузі цивільної безпеки, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, забезпечення пожежної безпеки та безпеки людей на водних об'єктах, а також інші документи;

здійснює разом із центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями прогнозування імовірності виникнення надзвичайних ситуацій, визначає показники ризику та здійснює районування території України щодо ризику виникнення надзвичайних ситуацій;

здійснює контроль за створенням локальних систем оповіщення в районах розміщення потенційно небезпечних об'єктів;

здійснює збір і обробку інформації в галузі цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, забезпечення пожежної безпеки та безпеки людей на водних об'єктах;

забезпечує в межах своєї компетенції проведення заходів щодо захисту державної таємниці та службової інформації;

бере участь в межах своєї компетенції в інформуванні населення через засоби масової інформації та по інших каналах про прогнозовані і виникли надзвичайні ситуації та пожежі, заходи щодо забезпечення безпеки населення і територій, прийоми та способи захисту, а також здійснює інформування в галузі цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, забезпечення пожежної безпеки та безпеки людей на водних об'єктах.

Слід зазначити, що безпека проявляється як неможливість нанесення шкоди функціонуванню та властивостям об'єкта, або його структурним складовим. Це положення служить методологічною підставою для виділення видів безпеки. Однією з важливих структурних складових багатьох об'єктів безпеки є інформація або діяльність, предметом якої є інформація.

На сьогодні склались дві тенденції в органах державної влади у визначенні поняття та структури інформаційної безпеки. Представники гуманітарного напрямку пов'язують інформаційну безпеку лише із забезпеченням державної таємниці. Представники силових структур пропонують поширити сферу інформаційної безпеки практично на всі питання й відносини в інформаційній сфері. «Хто володіє інформацією, той володіє світом». Інформаційна безпека суспільства й держави характеризується ступенем їх захищеності, стійкістю основних сфер життєдіяльності (економіки, науки, техносфери, сфери управління, військової справи, суспільної свідомості тощо) щодо небезпечних, дестабілізуючих, деструктивних дій, які шкодять інтересам країни. Отже, під захистом інформації розуміється комплекс заходів, які здійснюються власником інформації щодо виокремлення своїх прав на володіння й розпорядження інформацією, створення умов, які обмежують її поширення, виключають чи суттєво ускладнюють несанкціонований, незаконний доступ до таємної інформації та її носіїв.

Інформація, що захищається, може містити різні категорії відомостей, з установленим ступенем їх секретності та мати свої особливості регулювання збереження її цілісності.

Технічний захист інформації, як окрема складова діяльності з забезпечення безпеки інформації є діяльністю, спрямованою на забезпечення інженерно-технічними заходами порядку доступу, цілісності та доступності (унеможливлення блокування) інформації, яка становить державну та іншу передбачену законом таємницю, конфіденційної інформації, а

також цілісності та доступності відкритої інформації, важливої для особи, суспільства і держави.

У Доктрині інформаційної безпеки України [7] зазначено, що від обсягу, швидкості та якості обробки інформації значною мірою залежить ефективність управлінських рішень, зростає значення методів управління з використанням інформаційних технологій соціальними та економічними процесами, та найголовніше – це спроможність ідентифікувати науково-технічні та екологічні проблеми, здійснювати моніторинг їх розвитку із подальшим прогнозуванням наслідків, що безпосередньо залежить від ефективності використовуваної інформаційної інфраструктури та її захисту.

На сучасному етапі основними реальними та потенційними загрозами інформаційній безпеці України є приховування, несвоєчасне надання інформації або надання недостовірної інформації населенню про надзвичайні екологічні ситуації чи надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру; недостатня надійність або взагалі незахищеність інформаційно-телекомунікаційних систем, які відповідають за збирання, обробку та передачу інформації в умовах надзвичайних ситуацій; низький рівень інформатизації органів державної влади, що унеможлиблює здійснення оперативного контролю та аналізу стану потенційно небезпечних об'єктів і територій, завчасного прогнозування та реагування на надзвичайні ситуації.

Тобто, особливе значення для повноцінного функціонування державних об'єктів має забезпечення безпеки інформаційної інфраструктури країни при аваріях, катастрофах і стихійних лихах.

На нашу думку, забезпечення інформаційної безпеки в умовах надзвичайних ситуацій – це забезпечення безпеки інформаційних систем, що сприяють прийняттю рішень по оперативним діям, пов'язаним з розвитком таких ситуацій і ходом ліквідації їх наслідків, а також забезпечення безпеки

систем збору і обробки інформації про можливе виникнення надзвичайних ситуацій.

Приховування, затримка надходження, спотворення і руйнування оперативної інформації, несанкціонований доступ до неї окремих осіб або груп осіб можуть привести як до людських жертв, так і до виникнення різного роду складнощів при ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, пов'язаних з особливостями інформаційного впливу в екстремальних умовах: до приведення в рух великих мас людей, що зазнають психічний стрес; до швидкого виникнення і розповсюдження серед них паніки і заворушень на основі чуток, неправдивої або недостовірної інформації.

Необхідно відзначити, що негативні впливи на об'єкти інформаційної безпеки можуть призвести до серйозних збитків життєво важливим інтересам та завдати значних соціально-економічних втрат державі, суспільству, репутації ДСНС України і його структурам, та окремим громадянам [8]. Діяльність із забезпечення інформаційної безпеки, в тому числі і в умовах надзвичайних ситуацій, проявляється у формі соціального регулювання, в тому числі правового, а також політичної діяльності і організаційних заходів з протидії загрозам національним інтересам в інформаційній сфері.

Окремі положення нормативно-правових актів законодавства України, що регулюють відносини в галузі прав і свобод людини і громадянина, внутрішньо суперечливі і, в деяких випадках, не узгоджуються з нормами міжнародного права. Зайва декларативність правових норм призводить до того, що їх порушення далеко не завжди тягне за собою настання відповідної відповідальності, що істотно знижує ефективність правового регулювання даних відносин законодавством і створює передумови для звернення потерпілих в міжнародні судові інстанції.

Низка найбільш серйозних недоліків правового забезпечення захисту прав і свобод людини і громадянина в

інформаційній сфері, що посилюються при виникненні надзвичайних ситуацій та в ході їх ліквідації, включає :

недосконалу визначеність механізмів забезпечення доступу до відкритої інформації органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що створює умови для порушення прав і свобод людини і громадянина, включаючи право на інформацію, про стан навколишнього середовища, факти та обставини, що створюють загрозу для життя і здоров'я людей;

відсутність встановлених норм відповідальності за обмеження або порушення права на доступ до відкритої інформації;

відсутність державного регулювання поширення інформації, призначеної для необмеженого кола споживачів, у відкритих інформаційно-телекомунікаційних мережах.

До основних недоліків правового забезпечення безпеки функціонування інформаційних і телекомунікаційних систем та мереж зв'язку, українських інформаційних ресурсів відносяться:

диспропорції в розвитку загальної складової державного законодавства, наявність протиріч між ними, а також відсутність законодавчої бази для узгодження законотворчої діяльності України та її суб'єктів;

недостатнє нормативно-правове державне регулювання відносин в області розвитку технічного захисту інформації під час забезпечення інформаційної безпеки;

недостатня ефективність правових механізмів встановлення відповідальності за правопорушення у сфері забезпечення інформаційної безпеки.

Проведений аналіз стану нормативно-правового забезпечення технічного захисту інформації та інформаційної безпеки України в умовах надзвичайних ситуацій дозволяє зробити висновок щодо фрагментарності вибору об'єктів правового регулювання в сфері протидії загрозам національній безпеці в інформаційній сфері, недостатньою узгодженості використовуваних для цього правових механізмів, недостатню

ефективність, а, найчастіше, і суперечливості використовуваних ними правових норм.

Сьогодні державне регулювання технічного захисту інформації та забезпечення інформаційної безпеки в умовах надзвичайних ситуацій як єдина система узгоджених норм правового регулювання відносин у сфері протидії загрозам національним інтересам України в інформаційній сфері розвинене недостатньо.

Є певні недоліки і в розвитку правотворчого процесу в області забезпечення інформаційної безпеки в умовах надзвичайних ситуацій. На жаль, правотворчість в цій області характеризується хаотичністю, розрізненістю ініціатив окремих суб'єктів законодавчої ланки, а також дій органів виконавчої влади.

Найбільш уразливими об'єктами забезпечення інформаційної безпеки України в умовах надзвичайних ситуацій є система прийняття рішень з оперативних дій (реакцій), пов'язаним із розвитком таких ситуацій і ходом ліквідації їхніх наслідків, а також; система збору й обробки інформації про можливе виникнення надзвичайних ситуацій.

Особливе значення для нормального функціонування зазначених об'єктів має забезпечення безпеки інформаційної інфраструктури країни при аваріях, катастрофах і стихійних лихах. Приховування, затримка надходження, перекручування та руйнування оперативної інформації, несанкціонований доступ до неї окремих осіб чи груп осіб можуть призвести як до людських жертв, так і до виникнення різних утруднень при ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, пов'язаних з особливостями інформаційного впливу в екстремальних умовах: переміщення великих мас людей через психічний стрес; швидкого виникнення та поширення серед людей паніки й безпорядків на підставі чуток, помилкової чи недостовірної інформації.

До специфічних для даних умов напрямів забезпечення інформаційної безпеки належать:

розробка ефективної системи моніторингу об'єктів підвищеної небезпеки, порушення функціонування яких може призвести до виникнення надзвичайних ситуацій, і прогнозування надзвичайних ситуацій;

удосконалення системи інформування населення про загрози виникнення надзвичайних ситуацій, про умови їхнього виникнення.

### **Висновки та напрями подальших досліджень.**

Проблема державного регулювання в галузі забезпечення інформаційної безпеки при надзвичайних ситуаціях має комплексний характер і включає в себе регулювання питань законодавства.

Питання забезпечення безпеки інформаційної системи попередження і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, а також системи збору, обробки, обміну та видачі інформації у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, законодавчо не визначені, не відображені в нормативно-правових актах, що регулюють діяльність підрозділів Державної служби з надзвичайних ситуацій України.

Державне регулювання технічного захисту інформації та інформаційної безпеки в умовах надзвичайних ситуацій є самостійною складовою інформаційної безпеки в цілому, що здійснюється в рамках реалізації державної політики в галузі забезпечення інформаційної безпеки. Норми, які регламентують правове забезпечення інформаційної безпеки в умовах надзвичайних ситуацій утворюють правовий інститут комплексного характеру, і регулюють суспільні відносини щодо захисту національних інтересів в інформаційній сфері (життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави на збалансованій основі) від загроз в умовах надзвичайних ситуацій.

Напрямом подальшого дослідження є обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства в галузі забезпечення інформаційної безпеки при захисті

населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

### Список використаних джерел

1. Чмир Я. І. Проблеми забезпечення інформаційної безпеки в системі публічного управління. *Аспекти публічного правління*. 2018. Т. 6. № 9. С. 16–22.
2. Кормич Б. А. Організаційно-правові засади політики інформаційної безпеки України. Одеса: Юридична література, 2003. 314 с.
3. Шатун В. Т. Інформаційна безпека – невід’ємна складова національної безпеки України. *Наукові праці. Державне управління*. 2016. Т. 267. Вип. 255. С.174–180.
4. Волянський П. Б. Управління інформаційною безпекою медичних установ у межах медичного захисту за умов надзвичайних ситуацій мирного характеру. *Теоретичні і прикладні питання державного будівництва*. Одеса. 2012. URL : [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2012\\_10/zmist/R\\_2/021%20Volianskiy.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2012_10/zmist/R_2/021%20Volianskiy.pdf) (дата звернення: 18.08.2020).
5. Гур’єв С. О., Терент’єва А. В., Волянський П. Б. Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій : монографія. ІДУЦЗ. К., 2008. 148 с.
6. Тихомиров О. О. Класифікації забезпечення інформаційної безпеки. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2011. № 1. С. 164–169.
7. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України» : указ Президента України від 25.02.2017 № 47/2017 // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017#Text> (дата звернення: 18.07.2020).
8. Барило О. Г. Оцінювання обсягу корисної інформації органами державного управління у надзвичайних ситуаціях. *Економіка та держава*. 2011. № 3. С. 147–148.

9. Єременко С. А. Правові засади інформаційного забезпечення єдиної державної системи цивільного захисту України. *Інформація і право*. 2017. № 3(22). С. 117–123.
10. Кодекс цивільного захисту України : закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. // База даних “Законодавство України” / ВР України. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> (дата звернення: 24.07.2020).
11. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 .12.2015 №1052 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення : 20.10.2020).

## References

1. Chmyr Ya. I. (2018). Problemy zabezpechennya informacijnoyi bezpeky v systemi publicznego upravlinnja [Problems of information security in the system of public administration]. *Aspekty publicznego pravlinnia – Aspects of public administration*, vol. 6, 9, 16–22 [in Ukrainian].
2. Kormych, B. A. (2003). *Orhanizatsiino-pravovi zasady polityky informatsiinoi bezpeky Ukrainy [Organizational and legal bases of information security policy of Ukraine]*. Odesa: Yurydychna literature [in Ukrainian].
3. Shatun V. . (2016). Informatsiina bezpeka – nevidiemna skladova natsionaln oi bezpeky Ukrainy [Information security is an integral part of Ukraine’s national security]. *Naukovi pratsi. Derzhavne upravlinnia – Scientific works. Public administration*, vol. 267, issue 255, 174–180 [in Ukrainian].
4. Volianskyi P. B. (2012). Upravlinnia informatsiinoiu bezpekoiu medychnykh ustanov u mezhakh medychnoho zakhystu za umov nadzvychnykh sytuatsii myrnoho kharakteru [Management of information security of medical institutions within the framework of medical protection in conditions of peaceful emergencies]. *Teoretychni i prykladni pytannia derzhavnoho budivnytstva – Theoretical and applied issues of state building*, 10. Retrived from [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2012\\_10/zmist/R\\_2/021%20Volianskiy.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2012_10/zmist/R_2/021%20Volianskiy.pdf) [in Ukrainian].

5. Huriev, S. O., Terentieva, A. V., Volianskyi, P. B. (2008). *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: N.p. [in Ukrainian].
6. Tykhomyrov O. O. (2011). *Klasyfikatsii zabezpechennia informatsiinoi bezpeky [Classifications of information security]*. *Visnyk Zaporizkoho natsionalnoho universytetu. Yurydychni nauky – Bulletin of Zaporizhzhia National University. Legal sciences*, 1, 164–169 [in Ukrainian].
7. Ukaz Prezydenta Ukrainy : Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 29 hrudnia 2016 roku «Pro Doktrynu informatsiinoi bezpeky Ukrainy» vid 29 grud. 2016 roku № 47/2017 [Decree of the President of Ukraine: On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine of December 29, 2016 "On the Doctrine of Information Security of Ukraine" from December 29 2016, № 47/2017]. Retrived from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2017#Text> (2020, July 18) [in Ukrainian].
8. Barylo O. H. (2011). *Otsiniuvannia obsiahu korysnoi informatsii orhanamy derzhavnoho upravlinnia u nadzvychainykh sytuatsiakh [Estimation of the amount of useful information by public administration bodies in emergencies]*. *Ekonomika ta derzhava – Economy and state*, 3, 147–148 [in Ukrainian].
9. Yeremenko S. A. (2017). *Pravovi zasady informatsiinoho zabezpechennia yedynoi derzhavnoi systemy tsyvilnoho zakhystu Ukrainy [Legal bases of information support of the unified state system of civil protection of Ukraine]*. *Informatsiia i pravo – Information and law*, 3(22), 117–123 [in Ukrainian].
10. *Zakon Ukrainy : Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy vid 2 zhov. 2012 roku № 5403-VI [Code of Civil Protection of Ukraine from October 2 2012, № 5403-VI]*. Retrived from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> (2020, July 24) [in Ukrainian].

## THE CONCEPT OF ENSURING INFORMATION SECURITY IN THE CONDITIONS OF EMERGENCIES

**Uсыk Svitlana**, Postgraduate, Institute of Public Administration and Research in Civil Protection, 04074, Kyiv, Rybalska str., 18, tel. 098 03 96 700, e-mail [usicom@ukr.net](mailto:usicom@ukr.net),

**Abstract.** Information security in the system of public administration is a component of the national security of Ukraine, which provides protection of the public administration system from information and communication threats and challenges. The author considers information as a basis for safe and rational development of the modern information society. At the same time, information can serve as a weapon that affects the human worldview, population, forms a negative attitude to certain phenomena, to the state and society as a whole, distorts facts and events that affect the quality and effectiveness of modern reforms in society and more. The systemic nature of information security allows us to define its provision as a complex activity that makes special demands on its structural characteristics. Research have not developed a generally accepted mechanism for structuring information security. One of the priorities of Ukraine's security policy should be to increase the security and resilience of civil protection in relation to the full range of threats and risks, as critical infrastructure provides vital services and functions for the population, society and state, without which their safe existence and well-being are impossible, as well as the appropriate level of national security. The analysis of the state of legal support of technical protection of information and information security of Ukraine in emergencies allows us to conclude that the choice of objects of legal regulation in the sphere of combating threats to national security in the information sphere, lack of coherence of legal mechanisms used, lack of efficiency, and, most often, the contradictions of the legal norms used by them. Issues of security of the information system of prevention of emergencies and their consequences, as well as the system of collection, processing, exchange and issuance of information in the sphere of protection of population and territories from emergencies of natural and man-made nature, are not legally reflected in regulations governing the State Emergency Service of Ukraine. In this regard, the paper formulates proposals for improving the current legislation in the sphere of information security in the protection of the population and territories from emergencies of natural and man-made nature.

**Key words:** information, security, emergency, management, civil protection.

УДК666.666

Коробка Іван, аспірант,  
[ORCID ID/ 0000-0002-5310-4917](https://orcid.org/0000-0002-5310-4917)  
[E-mail: shkrab.pto@gmail.com](mailto:shkrab.pto@gmail.com)

## ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ТА ЗАГРОЗАМИ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ ТА ОКЕАНІЇ

[https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4\(6\)-281-307](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-4(6)-281-307)

**Анотація.** Ефективне функціонування системи оцінки ризиків і загроз є важливим елементом стратегічного планування та забезпечення формування розвинених ринкових відносин у кожній господарській системі з притаманній їй системі публічного управління. Зокрема, такі системи називаються національними, оскільки вони функціонують на макро-(державному) рівні, охоплюють процеси, які стосуються забезпечення суспільної безпеки, а також засновані на широкій міжвідомчій взаємодії і співпраці різних суб'єктів управлінських відносин. Застосування сучасних методів і технологій оцінювання ризиків і загроз у країнах з різним рівнем розвитку ринкових відносин, а також моделювання кризових ситуацій і розробка сценарних прогнозів дозволяють підвищити достовірність отриманих результатів, а також сформувати широку доказову базу для подальшого аналізу. Ці методи використовуються в країнах з різним рівнем розвитку ринкових відносин, зокрема в країнах Європи, Азії, Океанії тощо. Сучасному світу притаманні швидкі та непередбачувані зміни безпекового середовища, зокрема відомі ефективні європейські та азійські моделі. На нашу думку, саме вони потребують вивчення для подальшого визначення механізмів узгоджених дій для реагування на загрози різного характеру та походження, а також формування та реалізація відповідних заходів в Україні. Відмітимо, що національні системи оцінки ризиків і загроз можуть бути представлені на різних рівнях - як загальнодержавному, регіональному та міжрегіональному і місцевому рівнях. Катастрофічна ситуація в світі та окремих регіонів, обумовлена поширенням COVID-19 у на всіх континентах, актуалізує питання розбудови національних механізмів захисту, формування відповідного законодавства й організаційних заходів, підготовки відповідних фахівців, у т.ч.

антикризового управління на всіх рівнях. У статті представлені окремі результати дослідження кращих світових практик у цій сфері в європейських і азійських країнах, зокрема національних систем оцінки ризиків і загроз Великої Британії, Нідерландів і Нової Зеландії. Подальші моделі будуть представлені в наступних статтях і наукових роботах. Системи європейських країн є найбільш комплексними та охоплюють практично повний цикл процесів оцінювання загроз, виявлення вразливостей і підготовки стратегічних рішень на різних рівнях. Приклад Нової Зеландії цікавий тим, що в цій країні Океанії принципи захисту та стійкого розвитку повністю імплементовані в систему забезпечення національної безпеки. Тому оцінювання загроз, моделювання кризових ситуацій і підвищення готовності до реагування на загрози, антикризове управління, відновлення - все це відбувається в рамках єдиного циклу. Саме ця країна цікавить сьогодні фахівців і дослідників в цій сфері. Організаційно національні системи оцінки ризиків і загроз зазначених країн представляють собою добре упорядковані формати широкої міжвідомчої взаємодії та співпраці з недержавними суб'єктами. Також ці системи знаходять оптимальний баланс між урядуванням і наукою.

**Ключові слова:** ризики та загрози, інформаційна взаємодія, управління, наслідки, надзвичайна ситуація, повідомлення.

**Постановка проблеми.** За сучасних умов глобалізація стала реалією, на яку не можна не зважати, оскільки як багатоєрархічний процес, вона викликає глибинні трансформаційні перетворення не тільки в сфері соціально-економічних відносин, а й у сфері культури, національної ментальності та безпеки, а отже, тією чи іншою мірою змінює складові суспільного життя. В цілому, певне регулювання співпраці в сфері функціонування систем публічного управління ризикам та загрозами надзвичайних ситуацій на регіональному рівні здійснюється відповідно до принципів державної політики регіонального розвитку, сформульованих у «Державній стратегії регіонального розвитку на період до 2027 року (постанова КМУ від 5 серпня 2020 р. № 695 ) та доповнених принципами державної політики в сфері транскордонного співробітництва згідно з відповідним Законом України.

Відзначимо, що досвід становлення держав з різним

рівнем розвитку ринкових відносин свідчить, що закономірністю в подоланні кризових явищ і загроз в економіці різних країн стало формування та реалізація цілеспрямованої, активної регіональної політики, зокрема на субрегіональному та транскордонному рівні. Стрімкий розвиток і реформування системи управління регіональним і місцевим розвитком в українській економіці, зумовлює необхідність вдосконалення стратегічної управлінської поведінки таким чином, щоб своєчасно адаптуватися до умов навколишнього середовища та досягнути задовільних результатів, потрібних для виживання та розвитку в ринку, зокрема формування механізмів публічного управління в сфері функціонування систем публічного управління ризикам та загрозами надзвичайних ситуацій та використання провідного досвіду.

Практична актуальність дослідження проблеми формування механізмів публічного управління в сфері функціонування систем публічного управління ризикам та загрозами надзвичайних ситуацій в сучасних інтеграційних умовах полягає в тому, що для більшості вітчизняних органів місцевої влади та державних управлінських кадрів закономірності формування дієвої взаємодії між суб'єктами та об'єктами управління, як і раніше, залишаються сферою певних стихійних рішень і ситуативних (особистих) інтересів. В Україні на всіх управлінських рівнях ринкові зміни здійснювались стихійно, при відсутності єдиної стратегічної, національної програми реформування економічних і управлінських відносин, а конкретні елементи державної політики розроблялись різними, не скоординованими між собою установами.

Теоретична актуальність вирішення проблем формування механізмів публічного управління в сфері функціонування систем публічного управління ризикам та загрозами надзвичайних ситуацій передусім зумовлена тим, що вона й

досі не стала об'єктом системного дослідження вітчизняної державно-управлінської науки і, відповідно, майже не знайшли фахового висвітлення в науковій літературі.

На нашу думку, сьогодні одним із основних теоретичних завдань є розробка нової парадигми в сфері функціонування систем публічного управління ризикам та загрозами надзвичайних ситуацій, можливо на засадах міждержавного регіонального співробітництва та дослідження сучасних напрямів удосконалення міжсекторального партнерства в цьому напрямі, сутності та функцій модифікації системи управління з урахуванням світового досвіду, зокрема в порівнянні країн з різним рівнем розвитку ринкових відносин. Також заслуговують на увагу дослідження таких відносин у контексті ризиків і загроз: публічна влада на регіональному та субрегіональному рівнях, механізм секторальної та міжсекторальної децентралізації, міждержавне регіональне співробітництво, організаційно-правове забезпечення взаємодія влади на місцях, міжнародна співпраця регіону, модель організаційно-правових механізмів управління, модернізація механізмів регіонального та субрегіонального розвитку, сфера ресурсного забезпечення, фінансова інструменти та децентралізація. Безперечно, що ці відносини утворюють нові вимоги до функціонування систем публічного управління ризикам та загрозами надзвичайних ситуацій.

В розвиненій ринковій системі державне управління та місцеве самоврядування діє відособлено від ринкових регулятивних механізмів. В загальному вигляді вони представляють собою взаємопов'язану систему демократичних засобів, інструментів і методів, за допомогою яких здійснюється регулювання в господарській та управлінській сферах. Це також свідчить про недосконалість системи державного управління та регулювання в країнах з різним рівнем розвитку систем демократії, зокрема в напрямках прозорості самого процесу прийняття управлінських рішень з

використанням світової практики та досвіду окремих країн ЄС і держав Океанії та можливості їх застосування в нашій практиці управління на місцях.

Актуальність і необхідність дослідження обумовлена також недостатньою вивченістю азійських і європейських практик та особливостей реалізації процесу дерегуляції інструментів ресурсного забезпечення в сфері функціонування систем публічного управління ризикам та загрозами надзвичайних ситуацій.

Реалізація запропонованих комплексних заходів дозволить суттєво підвищити рівень готовності держави і суспільства до реагування на широкий спектр загроз різного походження, забезпечити безперервність критично важливих процесів у державі, а також стане суттєвим зрушенням на шляху удосконалення стратегічного планування в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науково-теоретичне підґрунтя наших досліджень у сфері управління становлять праці відомих зарубіжних учених: Альберта М., Акоффа Р., Вурворда Д., Грейсона Дж., Дорнбуша Р., Карлоффа Б., Мейо Е., Котлера Ф., Маслоу А., Мескона М., Оучи У., Портера М., Саймона Г., Тейлора Ф., Фалмера Р., Форда Г., Фішера С та інших. Окремі аспекти теорії управління в сфері цивільного захисту досліджували у своїх працях такі українські вчені, як: Амосов О. Ю., Безверхнюк Т. М., Волянський П. Б., Ващенко К. О., Воротін В. Є., Гада О. Б., Геєць В. М., Губерна Г. К., Дробот І. О., Єхануров Ю. І., Ляпін Д. В., Овчаренко Р. В., Одінцова Г. С., Павлов С.С., Панченко Є. Г., Пужкал О. Г., Чечель О. М. та інші.

Незважаючи на широкий аспект наукових розвідок, значну кількість думок та ідей, існує нагальна потреба в проведенні подальших комплексних досліджень, проблем реформування системи публічного управління в сфері захисту з метою аналізу системних підходів на основі провідного міжнародного досвіду, зокрема оцінки ризиків і загроз. На цій основі

можлива розробка ефективної моделі управління сферою цивільного захисту в умовах розвитку та оновлення національної економіки. Це й зумовлює вибір теми циклу статей та визначає актуальність цієї публікації.

**Мета статті.** Увагу зосереджено на всебічному вивченні проблеми та спроби порівняльного аналізу функціонування систем публічного управління ризиками та загрозами надзвичайних ситуацій в окремих країнах Європи та Океанії.

**Виклад основного матеріалу.** Сфера цивільного захисту населення та територій, будучи стратегічним сегментом українського державотворення та всієї економіки, виступає важливим чинником становлення дієвої системи господарювання в Україні, тому ефективність державного управління цим сегментом дає можливість конкурувати державі в світогосподарських відносинах і внести свій вклад у інтеграційні прагнення України.

Конституційно закріпленою нормою в Україні є те, що найвищою соціальною цінністю у нашій державі є людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканність та безпека. Безумовно, безпека та захист є однією з найголовніших умов життя людини та найважливішим принципом існування суспільства.

У свою чергу одним із найважливіших і невід'ємних елементів засад конституційного ладу, за умов мирного часу, є цивільна безпека, що спрямована на попередження та подолання ризиків і загроз впливу зовнішніх та внутрішніх чинників небезпеки на громадян, суспільство, окремих територій та державу в цілому. З огляду на це, забезпечення захисту населення та територій, підвищення рівня цивільного захисту, розроблення заходів безпеки та створення сприятливих умов для реалізації державної політики в сфері цивільної безпеки людини є одним з пріоритетів державного управління сферою цивільного захисту в Україні.

Підтвердженням цьому є положення Кодексу цивільного захисту України, який регулює відносини, що пов'язані з захистом навколишнього природного середовища, населення, територій, майна від різних надзвичайних ситуацій, функціонуванням єдиної системи цивільного захисту, а також визначає повноваження органів місцевого самоврядування, органів державної влади, права та обов'язки громадян, іноземців, осіб без громадянства, установ, підприємств, організацій незалежно від їх форми власності. Цей нормативний акт був прийнятий 2 жовтня 2012 року, а в дію був введений 1 липня 2013 року.

Кодекс цивільного захисту фактично замінив цілу низку законів: «Про Цивільну оборону України», «Про війська цивільної оборони», «Про правові засади цивільного захисту», «Про пожежну безпеку», «про структуру та загальну чисельність військ цивільної оборони» та інші.

Згідно с даним Кодексом, цивільний захист – це повноваження держави, які спрямовані на захист територій, майна, природного середовища від надзвичайних ситуацій шляхом їх запобігання, допомоги постраждалим і ліквідації їх наслідків.

Відзначимо, що сам цивільний захист і безпека є одним із видів суспільної безпеки, який включає в себе комплекс суспільних відносин, що на нормативній основі забезпечує стан життєдіяльності суспільства, захищеність особи, матеріальних і культурних цінностей, суспільства та держави від надзвичайних ситуацій шляхом їх запобігання та їх наслідків.

Проблеми гарантування цивільного захисту, оцінки віх видів ризиків і загроз, питання державного управління в сфері цивільного захисту та адміністративно-правового забезпечення функціонування системи забезпечення цивільного захисту людини та територій розглядаються науковцями й практиками

декількох суміжних галузей, таких як державне управління, економіка, право, історія та ін.

Головним напрямом досліджень західних фахівців є питання економічного (оціночного) механізму цивільного захисту та їх державно-управлінські аспекти. В них беруть участь різні представники течій та наукових шкіл, які конкурують між собою за право запровадження своїх концепцій і вироблення конкретних механізмів державного управління в сфері цивільного захисту, екології та природокористування. Основна конкуренція розгорнулася між двома головними течіями в економічній теорії – неокласичною та неокейсіанською. Характерною особливістю неокласичного підходу до регулювання в сфері захисту полягає в тому, що ефективні стимули успішного здійснення безпеки життєдіяльності та природокористування вони вбачають лише в ринковому механізмі. Неокейсіанці перевагу віддають нормативному макроекономічному регулюванню, прямому державному втручання в процеси захисту населення та територій, екології та природокористування і охорони навколишнього середовища, визначенню обсягу та інтенсивності природоохоронних заходів виходячи з фінансових, управлінських і кадрових можливостей, якими володіє суспільство, з їх точки зору є прерогативою держави.

З огляду на це державне управління та регулювання виступає необхідним інструментом оперативного втручання в стабільність функціонування сфери цивільного захисту. Реалізація визначеного Законом України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики України» курсу на європейську інтеграцію, активна участь нашої держави в роботі Ради Європи та Організації з безпеки та співробітництва в Європі тісно пов'язані із імплементацією європейських стандартів до українського законодавства та господарської практики, зокрема в сфері цивільного захисту населення та територій.

В розвиненій ринковій системі механізми державного управління та регулювання сферою цивільного захисту діють відособлено від механізму ринкової саморегуляції, хоча і пов'язані з ним. В загальному вигляді вони представляють собою взаємопов'язану систему засобів, інструментів і методів, за допомогою яких здійснюється регулювання негативних наслідків ринкової саморегуляції в сфері захисту людини, природокористування та екології.

Погіршення показників природокористування відбувається на фоні зниження фізичних властивостей сфери та відсутності професійного і ефективного управління в цій важливій сфері. Перехід до глибоких ринкових перетворень проходить за рахунок надмірної експлуатації природоресурсного потенціалу, природоруйнівного господарського процесу. Це також свідчить про недосконалість системи державного управління та регулювання безпечним природокористуванням, що формується та спонукає до наукових досліджень шляхів вдосконалення та оптимізації існуючої системи за рахунок використання професіоналів-управлінців і формування нового мислення кадрів державного управління в сфері цивільного захисту. Тому цілком зрозуміло, що завдання оптимізації сфери життєдіяльності людини природокористування та управління ними професійними кадрами слід вважати одним з першочерговим і надзвичайно важливим.

Стосовно провідного європейського досвіду відзначимо, що система оцінки ризиків і загроз **Великої Британії** забезпечує стратегічне планування в сфері національної безпеки. Зокрема, вона надає можливість Британському уряду оцінити широкий спектр ризиків і загроз національним інтересам у контексті короткострокових і довгострокових перетворень безпекового середовища, визначити стратегію та пріоритети щодо забезпечення національної безпеки і стійкості.

На думку фахівців НІСД, система передбачає застосування всеохоплюючого підходу до проведення оцінки ризиків і загроз, якому характерно об'єднання зусиль максимального широкого кола учасників даного процесу на національному, регіональному та місцевому рівнях із залученням сил та засобів міністерств і відомств, профільних установ, органів місцевого самоврядування, наукових і експертно-аналітичних установ, представників бізнесу, громадянського суспільства та ін. Система функціонує комплексно і послідовно в єдиному алгоритмі у рамках циклу стратегічного планування у сфері національної безпеки. При проведенні оцінки ризиків і загроз в ієрархічній структурі управління системи застосовується принцип «зверху донизу», відповідно до якого загальнонаціональна оцінка ризиків і загроз є основою для розробки відповідних оцінок на регіональному та місцевому рівнях [1].

З цією метою розробляється документ, який призначений для інформування британського суспільства про актуальні ризики, їх прояви та наслідки з метою посилення готовності населення до надзвичайних ситуацій. Національний реєстр ризиків публікується кожні два роки після оновлення результатів Національної оцінки ризиків. Його структура постійно оновлюється та змінюється.

За результатами аналізу Національних реєстрів ризиків у Британії за останні роки встановлено, що основними групами ризиків для країни є такі: надзвичайні ситуації та стихійні лиха (повені, пожежі, землетруси тощо); техногенні катастрофи; диверсії та терористичні акти (у т.ч. на об'єктах критичної інфраструктури, у місцях проведення масових публічних заходів тощо); соціальні ризики (захворювання людей і тварин, акції протесту, масові безлади тощо). В останні роки аналізувалися також ризики, які мають місце в інших країнах і можуть мати вплив на безпеку держави.

На основі Національного реєстру ризиків проводяться

оцінки регіональних ризиків і загроз та формуються регіональні реєстри ризиків у рамках діяльності місцевих структур і королівств Англії, Уельсу, Шотландії, Північної Ірландії. Фактично, Національний реєстр ризиків є своєрідним орієнтиром і методологічним посібником для місцевих громад у даному напрямі. Він забезпечує дотримання цілісного підходу у загальнонаціональній системі оцінки ризиків і загроз на різних рівнях.

Як свідчить аналітична доповідь НІСД, що оцінка ризиків у сфері національної безпеки (National Security Risk Assessment) – це процес оцінки зовнішніх і внутрішніх ризиків для національних інтересів, безпеки та оборони ВБ, який охоплює інтервал їх прояву від п'яти до двадцяти років. Витоки такої роботи є основою для розробки Стратегії національної безпеки та в узагальненому вигляді є додатком до неї. Зокрема, ризики та загрози згруповані за рівнями пріоритетності відповідно до ступеня ймовірності і тяжкості наслідків. Також визначені фактори розвитку безпекового середовища, що сприятимуть актуалізації та зростанню ймовірності прояву ризиків першого і другого рівня у довгостроковій перспективі [2].

Головну роль в організаційному забезпеченні системи оцінки ризиків і загроз відіграють Офіс Кабінету Міністрів ВБ і Секретаріат з надзвичайних ситуацій. Цей інститут забезпечує координацію та організацію роботи міністерств, відомств і інших учасників при проведенні національної оцінки ризиків і загроз, у т.ч. у цілях розробки проекту Стратегії національної безпеки та Огляду стратегічної оборони і безпеки європейської держави відповідно до рекомендацій Об'єднаного комітету з питань Стратегії національної безпеки. Для забезпечення належної міжвідомчої взаємодії та прозорості в роботі при Секретаріаті з надзвичайних ситуацій утворюється міжвідомча робоча група фахівців.

Відзначимо, що важливе значення в системі оцінки

ризиків і загроз надається пошуку балансу між наукою та владними інститутами. Так, Урядовий офіс з питань науки бере участь у роботі міжвідомчої робочої групи при Секретаріаті з надзвичайних ситуацій і виконує роль незалежного арбітра з наукових і технічних питань оцінювання ризиків. Наукову експертизу кінцевих результатів оцінки здійснює група наукових радників з питань надзвичайних ситуацій на чолі з Головним науковим радником уряду, який водночас є главою Урядового офісу з питань науки та співголовою Ради Прем'єр-міністра з питань науки та технологій.

Крім того, консультативний супровід національної оцінки ризиків і загроз здійснює Партнерство з питань захисту від стихійних лих. Це незалежне співтовариство 17-ти державних органів Британії, створене з метою обміну передовим досвідом і розробки рекомендацій для уряду та регіонів щодо оцінки ризиків надзвичайних ситуацій (Таб. 1).

Важливо, що на відміні від Британії, система оцінки ризиків і загроз у **Королівстві Нідерланди** є дієвим елементом стратегічного планування та основою для розробки Стратегій в сфері безпеки та захисту. Вона охоплює низку процесів, серед яких: аналіз безпекового середовища, оцінка ризиків і загроз, визначення довгострокових тенденцій розвитку безпекової ситуації, оцінка спроможностей.

За останні десять років модель оцінки ризиків і загроз зазнала чимало змін. Це було обумовлено необхідністю урахування особливостей розвитку ситуації, зокрема, зростання рівня глобальної нестабільності та невизначеності. Так, було встановлено трирічний цикл стратегічного планування у сфері національної безпеки, який включав у себе оновлення Стратегії національної безпеки (остання редакція документу вийшла в 2019 р.) [3].

В цей період було прийнято рішення щодо удосконалення процесу формування Національного профілю ризиків. Крім

щорічної оцінки ризиків почали здійснювати сканування параметрів національної безпеки, яке передбачає аналіз трендів і загроз у довгостроковій перспективі. Сформований таким чином Національний профіль ризиків становить основу для розробки безпекової Стратегії, а також Національної програми розвитку спроможностей.

Згідно даних НІСД, система національної оцінки ризиків Нідерландів постійно удосконалюється та передбачає можливість подальшої адаптації її процесів до змін стратегічного безпекового середовища. На даний момент вона реалізується комплексно та послідовно в єдиному алгоритмі в рамках циклу стратегічного планування в сфері національної безпеки [1].

Відзначимо, що національними безпековими інтересами Нідерландів визначені такі: територіальна цілісність; фізична безпека; економічна безпека; екологічна безпека; соціальна та політична стабільність; збереження міжнародного миру та порядку.

Важливо, що існує механізм сканування горизонту національної безпеки - звіт, який містить стратегічний аналіз існуючих ризиків і загроз та довгостроковий прогноз розвитку безпекової ситуації [4].

Означена процедура прогнозування, зокрема, передбачає:

- оцінювання ймовірності мегатрендів і їх впливу на національні інтереси у безпековій сфері;
- проведення аналізу великої кількості даних і подій з метою визначення мегатрендів світового розвитку у розрізі таких основних тематичних груп: розвиток технологій, міжнародна політика і економіка, соціально-демографічні процеси, стан природного середовища;
- пріоритизація існуючих мегатрендів і виявлення нових, які лише зароджуються.

Національний профіль ризиків - звіт, який містить комплексну оцінку ризиків і спроможностей держави. Методологія аналізу оцінювання ризиків і їх пріоритизації подібна до тієї, що використовується для Національної оцінки ризиків. Основними групами ризиків аналогічно до Національної оцінки ризиків визначені такі: природні катастрофи, загрози суспільному здоров'ю і довкіллю, техногенні аварії, пошкодження критичної інфраструктури, кіберзагрози, злочинність, тероризм і екстремізм, фінансові й економічні загрози, геополітичні загрози. Ризики оцінюються як за критерієм ймовірності, так і за впливом на ключові національні інтереси у сфері національної безпеки.

Цікаво, що при аналізі ризиків враховується також загальний контекст ситуації та довгострокові перспективи, досліджуються причини виникнення загрози, фактори впливу, розробляються сценарні прогнози тощо. Крім того, оцінюються наявні спроможності для реагування на ситуацію на етапах запобігання, підготовки, встановлення контролю за ситуацією, реагування та ліквідації наслідків; визначаються проблеми; оцінюється вплив невизначеності. З урахуванням отриманих результатів розробляються висновки та рекомендації щодо посилення захисту людей і території.

За даними НІСД, на підставі аналізу ризиків і загроз рекомендовано фокусувати зусилля на таких напрямках розбудови національної стійкості:

- посилення багатосторонніх міжнародних систем, у т.ч. через укладання відповідних міжнародних угод і удосконалення норм міжнародного права;

- підвищення рівня готовності до можливих природних катастроф;

- запобігання і підвищення рівня готовності до реагування на можливі техногенні аварії (передусім, хімічні, біологічні, радіологічні, ядерні);

- запобігання і підвищення рівня готовності до реагування

на можливе поширення інфекційних хвороб.

Згідно доповіді НІСД, для здійснення національних оцінок ризиків і загроз та підготовки відповідних звітів у Нідерландах була утворена Мережа аналітиків у сфері національної безпеки. До її складу входять 6 організацій, які працюються на постійній основі: Національний інститут суспільного здоров'я та довкілля при Міністерстві охорони здоров'я, соціального забезпечення і спорту Нідерландів; Центр досліджень і документації Міністерства юстиції і безпеки; Генеральна служба з питань розвідки та безпеки Нідерландів при Міністерстві внутрішніх справ; Нідерландська організація прикладних наукових досліджень; Нідерландський інститут міжнародних відносин «Clingendael»; Міжнародний інститут соціальних досліджень при Роттердамському Університеті Еразма. До діяльності мережі можуть залучатися за потребою й інші навчальні заклади, дослідницькі організації, цивільні служби, представники округів безпеки, підприємств критичної інфраструктури, приватні компанії, консалтингові фірми тощо. Зокрема, активну участь у роботі Мережі бере Гаазький центр стратегічних досліджень [1].

За дорученням Міністерства юстиції та безпеки та Уряду Мережа готує щорічні Національні оцінки ризиків і загроз, Національний профіль ризиків і Сканування горизонту національної безпеки; розробляє прогнози розвитку стратегічного безпекового середовища; надає відповідні консультації Уряду, органам державної влади та місцевого самоврядування; організовує наради науковців і експертів з питань національної безпеки та стійкості (Таб. 1).

Відзначимо, що оцінка ризиків проводиться в **Новій Зеландії** (країні Океанії) вже протягом багатьох десятиліть. При цьому застосовується всеохоплюючий підхід до національної безпеки, а отже, розглядаються всі можливі

ризики і загрози: внутрішні, зовнішні, техногенні, природні та

ін.

Під керівництвом Прем'єр-міністра та Кабінету міністрів з урахуванням міжнародного досвіду розроблено загальну методика оцінювання та управління ризиками на національному рівні. Вона базується на розробленому спільно з Австралією стандарті. Ця методика визначає основні процедури і етапи оцінювання ризиків і загроз, а також поточні та перспективні варіанти управління ризиками [5].

Механізм управління національною оцінкою ризиків держави об'єднує широке коло учасників. В уповноважених державних установах організована відповідна робота, підтримується взаємодія з місцевою владою, недержавними організаціями та приватним сектором. При оцінці ризиків здебільшого використовується технічна експертиза і досвід профільних урядових організацій за підтримки науково-дослідних установ. Робоча група в складі службовців уряду керує процесом спільної оцінки ризиків, розробки та перегляду їх профілів та сценаріїв. Основна увага приділяється розумінню та управлінню загальними наслідками та вразливостями, а не конкретним небезпекам.

Основою методології оцінки ризиків є те, що всі ризики на національному рівні можна порівнювати, використовуючи стандартний набір принципів і правил, однакові параметри та критерії, основними з яких є ймовірність ризику та важкість наслідків.

На думку фахівців з НІСД, відповідно до законодавства країни в сфері національної безпеки обов'язкової оцінки потребують, передусім, такі ризики: землетруси і вулканічна діяльність; цунамі; прибережна ерозія, шторми та значне хвилювання на морі; повені; зсуви; сильний вітер; значні снігопади; посухи; пожежі (лісові та міські); шкідники та хвороби тварин і рослин; інфекційні пандемії серед людей;

надзвичайні події на об'єктах інфраструктури (у т.ч. з

небезпечними речовинами); великі транспортні пригоди; інциденти, пов'язані з безпекою харчових продуктів (наприклад, випадкове або навмисне забруднення продуктів харчування); тероризм та ін [1].

Для визначення типів ризиків використовуються сценарії, емпіричні показники та наукові дослідження. Не існує єдиного шаблону розробки і встановленої кількості сценаріїв. Процес вибору сценарію спирається на багатодисциплінарну експертизу.

В основному для оцінювання застосовується підхід, заснований на сценаріях, коли визначається загальний рівень конкретного ризику за допомогою стандартизованої таблиці наслідків у таких основних сферах: соціальне управління, забезпечення суверенітету, національна економіка, екологія, райони забудови. Вхідні дані для оцінки ризиків (експертні оцінки, кількісні показники) обробляються у різних форматах та програмах.

Погоджуємось із думкою фахівців НІСД, що досвід Нової Зеландії свідчить, що найсерйознішим ризикам зазвичай не вистачає достовірних кількісних даних, тому доцільно використовувати якісні показники розуміння ризику. Окремі види наслідків не піддаються систематичній оцінці через складні каскадні ефекти, або у разі хибно визначених їх комбінацій. Такі ситуативні або контекстуальні елементи та фактори можуть значно посилити і перевищити прогнозовані наслідки. Оцінка наслідків також враховує вплив запобіжних або підготовчих заходів, що застосовуються для зменшення ризику.

Шкала вимірювання ймовірності ризиків також є логарифмічною, щоб мати змогу охопити їх широкий спектр. Оцінки базуються на аналізі актуальної інформації, досвіді та поточній практиці управління ризиками, у т.ч. в умовах невизначеності.

Організований таким чином процес оцінювання дозволяє

центральному урядовим установам виявляти прогалини у даних чи розумінні ризиків, а також підвищує впевненість у достовірності отриманої інформації.

На основі отриманих результатів розробляються індивідуальні профілі ризиків і загроз, які визначають практики управління ними на різних етапах (їх зменшення, підготовку до них, реагування на них та відновлення після них). Це передбачає, у тому числі, необхідність удосконалення відповідного законодавства та розробки відповідних планів [6].

Ідентифікація та аналіз ризиків здійснюється також на регіональному та місцевому рівні відповідно до принципу субсидіарності на основі відповідних законодавчих актів і за допомогою сценаріїв. Ризики оцінюються на порівняльній основі, встановлюючи середній ступінь небезпеки по всій країні. Національні ризики формулюються центральною владою, місцеві – органами місцевого самоврядування. Існують правила, за якими відбувається розподіл відповідальності між різними органами влади у сфері управління ризиками. Порівняння систем оцінки ризиків і загроз наведено в (Таб. 1).

Так, проблеми, які потребують вирішення на національному рівні, як правило, поділяються на дві широкі категорії, які стосуються або певних характеристик ризиків, або способів управління ними [7].

Таблиця 1 - Порівняння систем оцінки ризиків і загроз  
(на матеріалах Великобританії, Нідерландів і Нової Зеландії)

Країна	Форма національної оцінки (профілю) ризиків і загроз	Організаційне забезпечення системи оцінки ризиків і загроз	Результати оцінки ризиків і загроз
Великобританія	Публічно доступною версією Національної оцінки ризиків є Національний реєстр ризиків надзвичайних ситуацій у сфері цивільного захисту	Головну роль в організаційному забезпеченні системи оцінки ризиків і загроз відіграють Офіс Кабінету Міністрів і Секретаріат з надзвичайних ситуацій. Останній забезпечує координацію та організацію роботи міністерств, відомств і інших учасників при проведенні національної оцінки ризиків і загроз, у т.ч. у цілях підготовки проекту Стратегії національної безпеки та Огляду стратегічної оборони і безпеки відповідно до рекомендацій Об'єднаного комітету з питань Стратегії національної безпеки. Також для забезпечення належної міжвідомчої взаємодії і прозорості у роботі при Секретаріаті з надзвичайних ситуацій утворюється міжвідомча робоча група.	На основі Національного реєстру ризиків проводяться оцінки регіональних ризиків і загроз і формуються регіональні реєстри ризиків у рамках діяльності місцевих форумів стійкості та королівств Англії, Уельсу, Шотландії, Північної Ірландії. Національний реєстр ризиків є своєрідним орієнтиром і методологічним забезпеченням для місцевих громад у даному процесі. Цей реєстр забезпечує дотримання цілісного підходу в загальнонаціональній системі оцінки ризиків і загроз на різних рівнях.

## Науковий вісник: Державне управління № 4(6)2020

Країна	Форма національної оцінки (профілю) ризиків і загроз	Організаційне забезпечення системи оцінки ризиків і загроз	Результати оцінки ризиків і загроз
<i>Нідерланди</i>	<p>Розробляється Національний профіль ризиків - звіт, який містить комплексну оцінку ризиків і спроможностей держави. Методологія аналізу оцінювання ризиків і їх пріоритизації подібна до Національної оцінки ризиків. Основними групами ризиків аналогічно до Національної оцінки ризиків визначені такі: природні катастрофи, загрози суспільному здоров'ю і довкіллю, техногенні аварії, пошкодження критичної інфраструктури, кіберзагрози, злочинність, тероризм і екстремізм, фінансові й економічні загрози, геополітичні загрози. Ризики оцінюються як за критерієм ймовірності, так і за впливом на ключові національні інтереси у сфері національної безпеки.</p>	<p>Національний координатор з питань безпеки і протидії тероризму, який діє у складі Міністерства юстиції і безпеки як ключова установа, відповідальна за процеси забезпечення національної безпеки і стійкості. Для здійснення національних оцінок ризиків і загроз та підготовки відповідних звітів функціонує мережа аналітиків у сфері національної безпеки. До її складу входять 6 організацій, які працюють на постійній основі: Національний інститут суспільного здоров'я та довкілля при Міністерстві охорони здоров'я, соціального забезпечення і спорту Нідерландів; Центр досліджень і документації Міністерства юстиції і безпеки; Генеральна служба з питань розвідки та безпеки Нідерландів при Міністерстві внутрішніх справ КН; Нідерландська організація прикладних наукових досліджень; Нідерландський інститут міжнародних відносин «Clingendael»; Міжнародний інститут соціальних досліджень при Роттердамському Університеті Еразма. До діяльності мережі можуть залучатися за потребою й інші навчальні заклади, дослідницькі організації, цивільні служби, представники округів тощо.</p>	<p>За дорученням Міністерства юстиції та безпеки та Уряду Мережа готує щорічні Національні оцінки ризиків і загроз, Національний профіль ризиків і Сканування горизонту національної безпеки; розробляє відповідні прогнози розвитку стратегічного безпекового середовища; надає відповідні консультації Уряду, органам державної влади та місцевого самоврядування; організовує наради науковців і експертів з питань національної безпеки та стійкості. З метою виконання зазначених видів робіт у рамках Мережі можуть формуватися тематичні міжвідомчі робочі групи, кожна з яких аналізує і оцінює визначену для неї категорію ризиків. До груп входять науковці і аналітики у сфері оцінювання ризиків і розробки сценарних прогнозів, досвідчені експерти з профільних міністерств і відомств та інші. Готується Сканування горизонту національної безпеки - звіт, який містить стратегічний аналіз існуючих ризиків і загроз та довгостроковий прогноз розвитку безпекової ситуації.</p>

**Науковий вісник: Державне управління № 4(6)2020**

Країна	Форма національної оцінки ризиків і загроз (профілю)	Організаційне забезпечення системи оцінки ризиків і загроз	Результати оцінки ризиків і загроз
<i>Нова Зеландія</i>	Під керівництвом Прем'єр-міністра та Кабінету міністрів з урахуванням міжнародного досвіду (з певною робленою адаптацією) розроблено загальну методичку оцінювання та управління ризиками на національному рівні. Вона базується на розробленому спільно з Австралією (на основі міжнародного стандарту ISO 31000). Ця методика визначає основні процедури та етапи оцінювання ризиків і загроз, а також поточні та перспективні варіанти управління ризиками.	Механізм управління національною оцінкою ризиків об'єднує широке коло учасників. В уповноважених державних установах організована відповідна робота, підтримується взаємодія з місцевою владою, недержавними організаціями та приватним сектором. При оцінці ризиків здебільшого використовується технічна експертиза і досвід профільних урядових організацій за підтримки науково-дослідних установ. Робоча група у складі посадових осіб уряду керує процесом спільної оцінки ризиків, розробки та перегляду їх профілів та сценаріїв. Основна увага приділяється розумінню та управлінню загальними наслідками та вразливостями, а не конкретним небезпекам.	Результатом Національної оцінки ризиків є Національний профіль ризиків - закритий урядовий документ, що містить детальні характеристики ризиків з визначення пріоритетів національної політики щодо подолання наслідків надзвичайних і кризових ситуацій.

**Примітка.** Таблиця створена автором на основі матеріалів [1].

**Висновки та напрями подальших досліджень.**

Порівняльний аналіз функціонування систем публічного управління ризиками та загрозами надзвичайних ситуацій в окремих країнах Європи та Океанії свідчить, що до оцінки та управління ризиками, крім органів державної та місцевої влади, залучаються також неурядові суб'єкти (власники інфраструктурних об'єктів, представники малого та середнього бізнесу, науковці, громадські об'єднання тощо). Участь у цьому процесі в основному є добровільною, хоча існує низка законодавчих вимог до власників об'єктів критичної інфраструктури (електро- і енергопостачання, телекомунікацій тощо) щодо функціонування та участі в заходах забезпечення послуг.

Погоджуємось із думкою фахівців НІСД, що вдалим результатом Національної оцінки ризиків є Національні профілі ризиків - закриті урядові документи, що містить детальні характеристики ризиків і визначення пріоритетів національної політики щодо подолання наслідків надзвичайних і кризових ситуацій. Цей механізм використовується в країнах Океанії, зокрема в Новій Зеландії. Сам процес оцінки ризиків не має визначеного та не обмежується бюджетом [1].

У Британії на основі Національного реєстру ризиків проводяться оцінки регіональних ризиків і загроз та формуються регіональні реєстри ризиків у рамках діяльності місцевих форумів стійкості та королівств Англії, Уельсу, Шотландії, Північної Ірландії.

А у Нідерландах готується Сканування горизонту національної безпеки - звіт, який містить стратегічний аналіз існуючих ризиків і загроз та довгостроковий прогноз розвитку безпекової ситуації.

Відзначимо, що керівництво означених країн визначає як важливу мету засвоєння уроків, винесених з процесу національної оцінки ризиків і їх урахування в аналізі нових

даних у рамках нового циклу оцінювання. Проблемним питанням при цьому є плинність кадрів, у результаті чого набуті знання та розуміння ризиків не завжди зберігаються і передаються наступникам.

У рамках поточної роботи з удосконалення системи національної безпеки Уряди визначають переваги та недоліки процесу оцінки ризиків і його використання в сфері кризового управління. За урядовими оцінками, у країнах з добре розвиненими інфраструктурами, відносно сильними традиціями співпраці між міністерствами та відомствами легше визначати та залучати до процесу оцінки ризиків різні зацікавлені сторони.

Дослідження свідчить, що окремі країни Океанії також спроможні адекватно оцінювати ситуацію та вирішувати виявлені проблеми. Однак слабкістю є тенденція недооцінювати невизначеність, складність і неоднозначність регіональних ризиків, зокрема пов'язаних зі спалахом пандемії COVID-19.

Список використаних джерел

1. Національні системи оцінки ризиків і загроз: кращі світові практики, нові можливості для України: аналіт. доповідь / [Резнікова О.О., Войтовський К.Є. Лепіхов А.В.] ; за заг. ред. О.О. Резнікової., К. : НІСД, 2020. 84 с.
2. UK Climate Change Risk Assessment (2017). Retrieved from: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/584281/uk-climate-change-risk-assess-2017.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/584281/uk-climate-change-risk-assess-2017.pdf)
3. National Security Strategy (2019). Retrieved from <https://english.nctv.nl/topics/national-security-strategy/documents/publications/2019/09/19/national-security-strategy>
4. Horizonscan Nationale Veiligheid (2019). Retrieved from <https://www.rivm.nl/sites/default/files/201911/Horizonscan%20nationale%20veiligheid%202019.pdf>
5. National Disaster Resilience Strategy (2019). Retrieved from <https://www.civildefence.govt.nz/assets/Uploads/publications/National-Disaster-Resilience-Strategy/National-Disaster-Resilience-Strategy-10-April-2019.pdf>
6. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. Retrieved from <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>
7. Воротін В.Є., Павлов С.С., Коробка І.М. Цивільний захист населення та окремих територій як об'єкти публічного управління в Україні. Правові питання деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій України. Бюлетень моніторингу законодавства України / Загальна редакція О. Л. Копиленка; Інститут законодавства Верховної Ради України. Вип. 8. К. : Вид-во «Людмила», 2020. С. 75-114.

## References

1. Natsionalni systemy otsinky ryzykiv i zahroz: krashchi svitovi praktyky, novi mozhlyvosti dlia Ukrainy: analit. dopovid / [Reznikova O.O., Voitovskyi K.Ye. Lepikhov A.V.]; za zah. red. O.O. Reznikovoi. K. : NISD, 2020.
2. UK Climate Change Risk Assessment (2017). Retrieved from: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/584281/uk-climate-change-risk-assessment-2017.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/584281/uk-climate-change-risk-assessment-2017.pdf)
3. National Security Strategy (2019). Retrieved from <https://english.nctv.nl/topics/national-security-strategy/documents/publications/2019/09/19/national-security-strategy>
4. Horizonscan Nationale Veiligheid (2019). Retrieved from <https://www.rivm.nl/sites/default/files/201911/Horizonscan%20nationale%20veiligheid%202019.pdf>
5. National Disaster Resilience Strategy (2019). Retrieved from <https://www.civildefence.govt.nz/assets/Uploads/publications/National-Disaster-Resilience-Strategy/National-Disaster-Resilience-Strategy-10-April-2019.pdf>
6. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. undrr.org Retrieved from <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>
7. Vorotin V.Ye., Pavlov S.S., Korobka I.M. Tsyvilnyi zakhyst naselennia ta okremykh terytorii yak obiekty publichnoho upravlinnia v Ukraini. Pravovi pytannia deokupatsii ta reintehratsii tymchasovo okupovanykh terytorii Ukrainy. Biuletyn monitorynhu zakonodavstva Ukrainy / Zahalna redaktsiia O. L. Kopylenka; Instytut zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy. Vyp. 8. K. : Vyd-vo «Liudmyla», 2020. C. 75-114.

**COMPARATIVE ANALYSIS OF THE FUNCTIONING OF  
PUBLIC MANAGEMENT SYSTEMS AND EMERGENCY  
MANAGEMENT SYSTEMS IN THE COUNTRIES OF EUROPE  
AND OUR COUNTRY**

**Korobka Ivan**, Ph.D. student at the Department of Civil Service, Administration and Training under International Projects, Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, т.: 067 460 18 96, e-mail: shkrab.pto@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-5310-491.7>

The effective functioning of the risk and threat assessment system is an important element of strategic planning and ensuring the formation of developed market relations in each economic system with its inherent national system of public administration. In particular, such systems are called national because they operate at the macro- (state) level, cover processes related to public security, and are based on broad interagency interaction and cooperation.

The use of modern methods and technologies for assessing risks and threats in countries with different levels of market relations, as well as crisis modeling and scenario forecasting can increase the reliability of the results, as well as form a broad evidence base for further analysis.

The modern world is characterized by rapid and unpredictable changes in the security environment, including effective European and Asian models. In our opinion, they are necessary for further definition of mechanisms of coordinated actions for response to threats of different nature and origin, as well as the formation and implementation of appropriate measures.

Note that national risk and threat assessment systems can be represented at different levels - as national, regional and interregional and local levels.

The catastrophic situation in the world, due to the spread of COVID-19 in the continents, raises the issue of building national protection mechanisms, the formation of relevant legislation and organizational measures, training of relevant professionals, including crisis management at all levels.

The article presents the results of a study of world best practices in this

field in European and Asian countries, in particular the national risk and threat assessment systems of the United Kingdom, the Netherlands and New Zealand. The systems of the first two countries are the most comprehensive and cover almost the full cycle of processes of threat assessment, vulnerability detection and preparation of strategic decisions at various levels. The example of New Zealand is interesting because in this country the principles of sustainability are fully implemented in the national security system. Therefore, threat assessment, crisis modeling and threat preparedness response, crisis management, recovery - all this takes place within a single cycle.

Organizationally, the national risk and threat assessment systems of these countries are well-organized formats of broad interagency interaction and cooperation with non-governmental actors. Also, these systems find the optimal balance between government and science.

**Key words:** risks and threats, information interaction, management, consequences, emergency situation, message.

**Науковий Журнал**

**Науковий вісник: державне управління**

**Випуск № 4(6) 2020**

Підписано до друку 23.11.2020 р. Обл-вид. арт 0,9.

. Папір офсетний, друк цифровий.

Тираж 50 прим.

Замовлення № 2311/2020

Віддруковано ФОП Клименко Ю.Я.  
м. Київ. вул. П. Запорозця 4  
Тел.: +38 [066 260 76 86](tel:0662607686)  
E-mail: [color69@ukr.net](mailto:color69@ukr.net)