МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ДЕМЧУК ВОЛОДИМИР ВІКТОРОВИЧ

УДК 351::355.58+351.862(477)

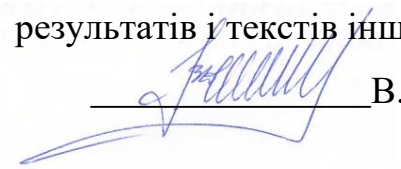
ДИСЕРТАЦІЯ

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ БЕЗПЕКОВОГО СЕРЕДОВИЩА УКРАЇНИ

281 – Публічне управління та адміністрування
28 – Публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 281 «Публічне управління та адміністрування».

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело



_____В.В. Демчук

Науковий керівник – Щокін Ростислав Георгійович,
доктор юридичних наук, професор

КИЇВ – 2024

АНОТАЦІЯ

Демчук В.В. Механізми державного управління у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища України. Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 281 – Публічне управління та адміністрування. – Міжрегіональна академія управління персоналом, Київ, 2024.

У дисертації вирішено наукове завдання в галузі публічного управління та адміністрування, що полягає в обґрунтуванні науково-теоретичних положень та розробці практичних рекомендацій стосовно розвитку механізмів державного управління у сфері цивільного захисту в умовах реформування безпекового середовища України.

За результатами компаративного аналізу чинних нормативних актів у сфері цивільного захисту України доведено, що представлена проблематика має комплексний характер, охоплює різні аспекти діяльності держави щодо забезпечення безпеки в умовах надзвичайних ситуацій, зокрема організаційно-технічні та економічні. Разом з тим, враховуючи зміни, що відбулися протягом останніх років та досвід протидії відкритій військовій агресії рф, має бути переглянута парадигма державного управління у сфері цивільного захисту України.

Визначено, що роль державного управління у сфері цивільного захисту втілена у визначенні у в цій сфері відповідних норм і правил, стандартів і критеріїв задля забезпечення функціональних процедур запобігання, реагування та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, тобто захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій різного характеру.

Виявлено, що наразі державою сформовано досить ефективний правовий механізм, який складається із сукупності правових інструментів, що дозволяють належним чином реалізовувати державну політику у сфері цивільного захисту. Тобто, у межах наявної нормативно-правової бази можна розбудовувати на всіх рівнях відносини у сфері захисту населення і територій,

розвивати розгалужену багаторівневу систему реагування на виникаючі загрози в умовах надзвичайних ситуацій з використанням інструментарію кризового менеджменту.

Розглянуто стан наукової розробки проблеми розбудови механізмів державного управління у сфері цивільного захисту, зокрема з'ясовано, що наразі досліджено та обґрунтовано окремі аспекти розвитку сфери цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища, а саме: теоретико-методологічні засади становлення та розвитку системи державного управління сферою цивільного захисту, управління ризиками та загрозами надзвичайних ситуацій та медичним захистом в умовах надзвичайних ситуацій.

Досліджено процес трансформації безпекового середовища крізь призму механізмів державного управління у сфері цивільного захисту та констатовано зміну парадигми захисту населення і територій в умовах надзвичайних ситуацій різного характеру (техногенного, природного, соціального, воєнного), яка полягає у забезпеченні гнучкої адаптивності органів управління, відповідній підготовці і матеріально-технічному оснащенні підрозділів служби цивільного захисту задля забезпечення готовності до дій за призначенням. Також акцентовано увагу на хибному підході стосовно віднесення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру до спектру так званих «рутинних» загроз, якими можна «знехтувати» говорячи про трансформацію безпекового середовища, зосередивши увагу саме на надзвичайних ситуаціях воєнного і соціального характеру. Певним чином така «рутинізація» надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру несе в собі загрозу визначення помилкових потреб функціональних і територіальних підсистем Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ), що потенційно може зменшувати її спроможності як базового елемента національної системи стійкості.

Удосконалено категорійно-понятійний апарат за темою дисертаційного дослідження, уточнено зміст понять: «механізми державного управління у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища» як сукупність доступних цілей, способів розв'язання суперечностей, методів

адміністративного, економічного, правового та соціально-мотиваційного характеру і засобів впливу наділених владою інституцій у сфері цивільного захисту, що їх використовують для зменшення негативних ефектів від ймовірних та наявних загроз і викликів надзвичайних ситуацій (НС) різного характеру; «спроможність у сфері цивільного захисту» як потенціал структурного елемента ЄДСЦЗ щодо прийняття управлінських рішень, їх ресурсного забезпечення та механізмів реалізації в умовах реагування на виникнення надзвичайних ситуацій відповідно до нормативно затверджених показників; «механізм функціонування безпекового середовища» як система організаційно-правових, інформаційних, управлінських, технологічних та економічних заходів із запобігання загрозам і викликам у безпековій сфері, що охоплює такі елементи: об'єктивний і всебічний моніторинг стану безпеки держави й суспільства з метою виявлення та прогнозування внутрішніх і зовнішніх загроз у цій сфері, розроблення гранично допустимих значень безпекових показників, недотримання яких призводить до порушення нормальних умов життєдіяльності, діяльність держави щодо виявлення та запобігання внутрішнім і зовнішнім загрозам і викликам у безпековій сфері.

Обґрунтовано доцільність упровадження кращих світових практик щодо державного управління у сфері цивільного захисту за рахунок встановлення відповідних норм і правил, стандартів і критеріїв, що повинні стати регламентуючим базисом функціональних процедур щодо запобігання, реагування та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, фокус якої зведено до захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій різного характеру (техногенного, природного, соціального, воєнного) з поступовою гармонізацією чинного законодавства у цій сфері з нормативним полем функціонування Механізму цивільного захисту ЄС, до чіткого виокремлення і розмежування повноважень і відповідальності між державною і місцевою владою при передачі частини повноважень на місцевий рівень у процесі децентралізації влади, зокрема при удосконаленні функціонування ЄДСЦЗ як базового елемента національної системи стійкості.

Запропоновано перспективні напрями модернізації державної політики у

сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, пов’язані потребою осучаснення ЄДСЦЗ як базового елемента національної системи стійкості, вдосконалення заходів захисту населення і території від надзвичайних ситуацій різного характеру.

За результатами комплексного аналізу загроз і викликів у безпековій сфері через призму цивільного захисту проведено моделювання механізмів державного управління у сфері цивільного захисту в сучасних умовах та визначено, що наразі цей процес є досить узагальненим, зважаючи на незавершеність особливостей правового режиму воєнного стану і неможливість комплексно оцінити наслідки його впливу на функціонал ЄДСЦЗ в цілому і ДСНС зокрема. Проте, незважаючи на нові виклики, сфера цивільного захисту в сучасних реаліях продовжує виконувати свої функції, трансформуючись і адаптуючись до вимог та умов воєнного стану.

Ґрунтуючись на методології аналізу спроможностей у сфері цивільного захисту, запропоновано критерії класифікації маркерів ефективності функціонування ЄДСЦЗ, що дозволяють згрупувати спроможності за функціоналом, уможливлюють проведення оцінювання реальних і прогнозованих загроз життєво важливим для держави, суспільства та особи інтересам з подальшим розроблення ефективних моделей запобігання, реагування та ліквідації надзвичайних ситуацій.

Розроблено концептуальний підхід до вдосконалення механізмів державного управління у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища України, в якому основними складовими визначено підвищення ролі і значення цивільного захисту в забезпеченні національної безпеки країни; створення адекватної системи безпеки країни, спроможностей протидіяти загрозам і викликам сьогодення; гарантування безпеки життєдіяльності населення, а також гуманізацію суспільних відносин на основі соціальної спрямованості здійснених заходів.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що теоретичні та методичні положення, висновки, практичні рекомендації дисертації доведено до рівня конкретних прикладних розробок, спрямованих на вдосконалення

механізмів державного управління у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища України.

Ключові слова: безпека, національна безпека, публічна безпека, суспільна небезпека, цивільний захист, державне управління, державне регулювання, механізм, управління, сектор безпеки й оборони, трансформація, надзвичайна ситуація, механізми державного управління, безпекове середовище, публічне управління у сфері національної безпеки, суспільство, процес реформування, інтеграція, взаємодія.

ABSTRACT

Demchuk V.V. Mechanisms of public administration in the sphere of civil protection under conditions of Ukrainian secure environment transformation. – Qualification Research Paper as Manuscript.

Thesis for obtaining a PhD degree; speciality 281 – Public management and administration. – Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv, 2024.

Thesis solves the scientific task in the sphere of public management and administration regarding substantiation of scientific and theoretical provisions as well as development of practical recommendations regarding development of public administration mechanisms in the sphere of civil protection in the context of reforming the secure environment of Ukraine.

Based on a comparative analysis of domestic and foreign sources, theoretical and methodological approaches to the development of public administration mechanisms in the sphere of civil protection in the conditions of the secure environment transformation as a task of the theory and practice of public management and administration are outlined.

Based on the results of a comparative analysis of the current normative acts in the sphere of civil protection of Ukraine, it is proven that problem presented is complex in nature, covering various aspects of the state's activities to ensure security in emergencies, in particular organizational, technical and economic. At the same time, taking into account the changes that have taken place in recent years and the

experience of counteraction the open military aggression of the Russian Federation, the paradigm of public administration in the sphere of civil protection of Ukraine should be revised.

It was determined that the role of public administration in the sphere of civil protection is embodied in the definition of relevant norms and rules, standards and criteria in this sphere to ensure functional procedures for prevention, response and liquidation of the consequences of emergencies, i.e. protection of the population and territories from emergencies of various nature.

It was revealed that currently the state has formed an effective legal mechanism, which consists of a set of legal instruments that allow the proper implementation of public policy in the sphere of civil protection. That is, within the limits of the existing regulatory and legal framework, it is possible to develop relations at all levels in the sphere of protection of the population and territories, to develop an extensive multi-level system of response to emerging threats in emergencies using the tools of crisis management.

The state of scientific development of public administration mechanisms in the sphere of civil protection's problem development is contemplated, in particular it is found out that certain aspects of the development of the sphere of civil protection under conditions of secure environment transformation have been researched and substantiated, namely: the theoretical and methodological foundations of formation and development the systems of public administration in the sphere of civil protection, management of risks and threats of emergencies and medical protection in emergencies.

Transformation process of the secure environment through the prism of public administration mechanisms in the sphere of civil protection was studied and the change of the protection paradigm of the population and territories under conditions of emergencies of various nature (man-made, natural, social, military) was ascertained, which consists in ensuring the flexible adaptability of management bodies, appropriate preparation as well as material and technical equipment of the civil protection service units to ensure readiness for actions as assigned. Attention is also focused on the wrong approach regarding the attribution of natural and man-

made emergencies to the spectrum of so-called “routine” threats, which can be “neglected” when talking about the secure environment transformation, focusing specifically on emergencies of a military and social nature. In a certain way, such “routinization” of natural and man-made emergencies carries with it the threat of determining the wrong needs of functional and territorial subsystems of the Unified State System of Civil Protection, which can potentially reduce its capabilities as a basic element of national resilience system.

The category-conceptual apparatus was improved on the topic of the research by clarification the concepts of: “mechanisms of public administration in the sphere of civil protection under conditions of secure environment transformation” as a set of available goals, methods of resolving contradictions, methods of an administrative, economic, legal and socio-motivational nature and influence means of institutions empowered by the government in the sphere of civil protection, which use them to reduce the negative effects of probable and existing threats and challenges of emergencies of various nature; “capacity in the sphere of civil protection” as the potential of the structural element of the Unified State System of Civil Protection with regard to the adoption of administrative decisions, their resource provision and implementation mechanisms under conditions of response to the occurrence of emergencies in accordance with the normatively approved indicators; “mechanism of secure environment functioning” as a system of organizational, legal, informational, managerial, technological and economic measures to prevent threats and challenges in the security sphere, which includes the following elements: objective and comprehensive monitoring of the security condition of the state and society for the purpose of detection and forecasting internal and external threats in this area; development of maximum permissible values of safety indicators, non-observance of which leads to violation of normal living conditions; activities of the state to identify and prevent internal and external threats and challenges in the security sphere.

The expediency of implementing the best world practices of public administration in the sphere of civil protection by establishing the relevant norms and rules, standards and criteria, which should become the regulatory basis of functional procedures for the prevention, response and liquidation of the emergencies

consequences, the focus of which is aimed at protection of population and territories from emergencies of various nature (man-made, natural, social, military) towards the gradual harmonization of the current legislation in this area with the normative sphere of the EU Civil Protection Mechanism functioning at the clear separation and demarcation of powers and responsibilities between the state and local authorities when transferring part of powers to the local level in the process of power decentralization, in particular when improving the functioning of the Unified State System of Civil Protection as a basic element of the national resilience system.

Prospective directions for modernization of state policy in the sphere of protection of the population and territories from emergencies of a natural and man-made nature are elaborated due to the need of the Unified State System of Civil Protection modernize as a basic element of the national resilience system, improvement of measures to protect the population and territories from emergencies of various nature.

Based on the results of a comprehensive analysis of threats and challenges in the security sphere through the prism of civil protection, a modeling of public administration mechanisms in the sphere of civil protection under modern conditions was carried out and it was determined that this process is currently quite generalized, taking into account the incompleteness of the legal regime of martial law features and the impossibility of a comprehensive assessment the consequences of its impact on the functionality of the Unified State System of Civil Protection as a whole and the State Emergency Service in particular. However, despite the new challenges, the sphere of civil protection in modern realities continues to perform its functions, transforming and adapting to the requirements and conditions of the state of war.

Based on methodology of capabilities analysis in the sphere of civil protection, the classification criteria of effectiveness markers of the Unified State System of Civil Protection functioning are proposed, which allow to group capabilities by functionality, enable assessment of real and potential threats to vital interests of the state, society, and the individual, followed by development of effective models of prevention, response and liquidation of emergencies.

A conceptual approach to the improvement of public administration mechanisms in the sphere of civil protection in the conditions of the secure environment transformation has been developed, in which the main components are increasing the role and importance of civil protection in ensuring the national security of the country; creating an adequate security system of the country, capabilities to counter modern threats and challenges; guaranteeing the safety of life activities of the population, as well as the humanization of social relations based on the social orientation of the measures implemented.

The practical significance of the obtained results is that the theoretical and methodological provisions, conclusions, and practical recommendations of the dissertation have been brought to the level of specific applied developments aimed at improving the mechanisms of public administration in the sphere of civil protection under conditions of Ukrainian secure environment transformation.

Key words: security, national security, public security, public danger, civil protection, public administration, public regulation, mechanism, administration, security and defense sector, transformation, emergency, mechanisms of public administration, secure environment, public administration in the sphere of national security, society, reform process, integration, interaction.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Публікації у наукових фахових виданнях України з державного управління

1. Демчук В.В. Механізм державного регулювання у сфері цивільного захисту як інструментарій реформування безпекової сфери. *Науковий вісник: Державне управління.* 2023. №2 (14). С. 114-133.

2. Демчук В.В. Реформування сфери цивільного захисту як складової безпекового простору в контексті європейської інтеграції України. *Науковий вісник: Державне управління*. 2023. № 1 (13). С. 102-122.

3. Демчук В.В. Стан нормативно-правового регулювання міжвідомчої взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування. *Науковий вісник: Державне управління*. 2021. № 1(7). С. 98-119.

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:

4. Демчук В.В. Нормативно-правове забезпечення державного регулювання цивільного захисту в сучасних умовах. Problems of Emergency Situations: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 19 травня 2023 р.). Харків : Нац. ун-т цивільного захисту України, 2023. С. 186-188.

5. Демчук В.В. Спроможності у сфері цивільного захисту як маркер ефективності функціонування єдиної державної системи цивільного захисту. Теорія і практика гасіння пожеж та ліквідації надзвичайних ситуацій: матеріали XIV Міжнародної науково-практичної конференції (м. Черкаси, 27 квітня 2023 р.). Черкаси : ЧІПБ ім. Героїв Чорнобиля НУЦЗ України, 2023. С. 23-25.

6. Демчук В.В. Стан дослідженості державного регулювання цивільного захисту в умовах реформування безпекової сфери. Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти : матеріали VII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 17 бер. 2023 р.). Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2023. С. 264-267.

7. Демчук В.В. Нормативне забезпечення міжвідомчої взаємодії як елементу цивільного захисту. Публічне управління в умовах воєнного часу та надзвичайних ситуаціях: сучасний стан, проблеми, перспективи розвитку: матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції (30 листопада 2022 р.) / за заг. ред. О.І.Пархоменко-Куцевіл. Переяслав, 2023. С. 75-79.

8. Демчук В.В. Дослідження спроможностей щодо реалізації державної політики у сфері цивільного захисту. Актуальні питання сучасної стратегії розвитку України: виклики, пріоритети та прогнози: збірник наукових праць за матеріалами III науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих вчених / Т.С.Яровой, В.В.Дабіжа та ін. (м. Київ, 25 листопада 2022 р.). Київ: Ун-т «Україна», 2022 р. С. 98-102.

Інші публікації, що додатково висвітлюють матеріали дисертації:

9. Дії підрозділів ДСНС України в умовах воєнного стану : навчальний посібник / М.Коваль, С.Крук, Д.Бондар, В.Демчук [та ін.]. Львів: ЛДУ БЖД, 2023. 306 с.

Особистий внесок: узагальнено основні підходи щодо організації заходів цивільного захисту в умовах воєнного стану.

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ…….. 2

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ…….…….... 15

ВСТУП …….…… 16

РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ …….…… 24

1.1 Стан наукової розробленості проблеми державного управління у сфері цивільного захисту ……..... 24

1.2 Аналіз нормативно-правової бази України з питань державного управління у сфері цивільного захисту 31

1.3 Зарубіжні практики організації сфери цивільного захисту та можливості їх адаптації в умовах України ……..……..…. 50

Висновки до Розділу 1 …… 59

РОЗДІЛ 2 МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ …… 63

2.1 Механізми державного управління у сфері цивільного захисту як інструментарій трансформації безпекового середовища ……... 63

2.2 Засади формування безпекового середовища України в контексті європейської та євроатлантичної інтеграції ……...…….. 90

2.3 Спроможності у сфері цивільного захисту як маркер ефективності функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту……... 110

Висновки до Розділу 2 …… 127

РОЗДІЛ 3 УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ БЕЗПЕКОВОГО СЕРЕДОВИЩА УКРАЇНИ …… 129

3.1 Тенденції трансформації безпекового середовища сучасної України…… 129
3.2 Моделювання функціонування механізмів державного управління у сфері цивільного захисту……..……... 153
3.3 Шляхи удосконалення механізмів державного управління у сфері цивільного захисту ……...……..…….…….. 163
Висновки до Розділу 3……..……... 170
ВИСНОВКИ…… 172
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ……... 176
ДОДАТКИ…… 197

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

АРІНР	аварійно-рятувальні та інших невідкладні роботи
ДСНС України	Державна служба України з надзвичайних ситуацій
ЄДСЦЗ	Єдина державна система цивільного захисту
ЄС	Європейський Союз
МВС України	Міністерство внутрішніх справ України
НАТО	Організація Північноатлантичного договору (англ. North Atlantic Treaty Organization – NATO)
НС	надзвичайна ситуація
ОРС ЦЗ	Оперативно-рятувальна служба цивільного захисту
СРГ ПНС	Спільна робоча група з планування на випадок надзвичайних ситуацій цивільного характеру
ЦОВВ	Центральний орган виконавчої влади
СМОС	Civil-Military Operations – Center Центр військово-цивільної взаємодії

ВСТУП

Актуальність теми. Множина викликів, які нині стоять перед Україною, спричиняють потребу в трансформації єдиної державної системи попередження й ліквідації надзвичайних ситуацій, основне завдання якої полягає в забезпеченні спроможності щодо здійснення заходів, котрі спрямовані на попередження і мінімізацію ризиків ймовірного виникнення надзвичайних ситуацій, збереження життя і здоров'я населення, зниження матеріальних втрат і обсягів шкоди навколишньому природному середовищу. Нині в умовах трансформації безпекового середовища України, одними з ключових факторів ускладнення якої є протидія відкритій військовій агресії рф, необхідність виконання завдань за призначенням органами управління та підрозділами цивільного захисту в особливому правовому режимі воєнного стану, концептуального перегляду потребує парадигма державного управління у сфері цивільного захисту. Відтак мета реалізації державної політики у сфері цивільного захисту полягає у гарантуванні належного рівня захисту населення й територій від можливих надзвичайних ситуацій у рамках показників прийнятних ризиків, визначених відповідно до стану соціально-економічного розвитку держави, що враховує досвід практичного застосування інструментарію кризового менеджменту та управління ризиками надзвичайних ситуацій. Окреслена проблема характеризується як міжрегіональна та міжвідомча, потребує застосування комплексних методів організації та управління сферою цивільного захисту на рівні державної та місцевої влади, долучення органів місцевого самоврядування на рівні територіальних громад та самих громадян до створення безпекового простору з урахуванням сучасних викликів в умовах надзвичайних ситуацій, воєнних дій та повоєнного відновлення країни.

Реформування сфери цивільного захисту як складової безпекового середовища в контексті європейської та євроатлантичної інтеграції України потребує не тільки вивчення та імплементації кращих світових практик у цій

сфері, але й урахування зміни безпекової парадигми у контексті функціонування цивільного захисту, що була створена після завершення Другої світової війни в умовах тісної співпраці європейських країн із США, і розроблення безпекових концепцій, що наразі потребують кардинального перегляду у зв'язку з необґрунтованою агресією рф проти України, забезпечення готовності до виконання завдань за призначенням в особливий період у зв'язку із введенням в Україні воєнного стану. Нагальність потреби модернізації Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ) та удосконалення заходів щодо захисту населення і території від надзвичайних ситуацій різного характеру (техногенного, природного, соціального, воєнного) є актуальна та доцільна у зв'язку з протидією глобальним викликам, реальним та потенційним загрозам сьогодення, таким як: вибір Урядом України курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію, що передбачено нормативно-правовими актами України, пов'язана з цими процесами гармонізація чинного законодавства у всіх галузях і сферах країни; активізація воєнно-політичних конфліктів (гібридних воєн), а також зміна форм і методів їх ведення конвенційним (яке підлягає контролю на підставі міжнародних нормативних документів) і неконвенційним (щодо якого відсутнє унормування в міжнародному правовому полі) озброєнням і потреба захисту від них цивільного населення та об'єктів критичної інфраструктури тощо. Все викладене вище зумовило актуальність проведення дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. В основу дисертаційної роботи покладено результати досліджень і розробок, отриманих автором у процесі виконання науково-дослідної роботи: «Наукове обґрунтування критеріїв та методики оцінки стану захищеності об'єктів критичної інфраструктури та їх рівнів» (ДР № 0124U000387), в рамках якої дисертантом теоретично обґрунтовано доцільність упровадження механізмів кризового менеджменту в практичну площину функціонування сфери цивільного захисту України.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційної роботи є теоретико-методологічне обґрунтування й розроблення практичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів державного управління у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища України.

Для досягнення означеної мети було поставлено такі *завдання*:

– охарактеризувати стан наукової розробки проблеми розвитку механізмів державного управління у сфері цивільного захисту;

– дослідити процеси трансформації безпекового середовища крізь призму механізмів державного управління у сфері цивільного захисту;

– удосконалити категорійно-понятійний апарат за темою дисертаційного дослідження;

– обґрунтувати доцільність упровадження кращих світових практик державного управління у сфері цивільного захисту в сучасній Україні;

– запропонувати перспективні напрями модернізації державної політики у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру;

– розробити концептуальний підхід до вдосконалення механізмів державного управління у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища України.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у сфері цивільного захисту як складової безпекового середовища України.

Предметом дослідження є механізми державного управління у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища України.

Методи дослідження. Для досягнення мети та розв'язання поставлених завдань використано комплекс методів дослідження, що уможливило дисертантові розглянути окремі аспекти порушеної проблематики.

Загальнонаукові методи (аналіз, синтез, спостереження, опис) дозволили дослідити організаційно-правові засади механізмів державного управління у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища України та окреслити шляхи їх подальшого розвитку в контексті забезпечення

національної безпеки: метод аналізу дав можливість вивчити наукові джерела, основоположні акти вітчизняного законодавства та міжнародні акти, що регламентують діяльність суб'єктів сфери цивільного захисту; метод контент-аналізу та термінологічного аналізу використано під час розкриття змісту понять «механізми державного управління у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища», «спроможність у сфері цивільного захисту», «механізм функціонування безпекового середовища»; структурно-функціональний метод – під час дослідження спроможностей системи цивільного захисту як цілісної множини елементів, сукупності відношень і зв'язків між ними та як процесу, якому притаманні специфічні функції; метод системного аналізу дозволив описати характеристики структурних компонентів досліджуваного поняття. За допомогою логіко-семантичного методу вдосконалено понятійний апарат дисертаційної роботи; методу систематизації – запропоновано критерії оцінки спроможностей об'єктів, що віднесені до сфери цивільного захисту.

Метод прогнозування застосовано в процесі опрацювання методичного інструментарію з метою впровадження методології кризового менеджменту, розробки рекомендацій органам публічного управління щодо визначення перспективних напрямів удосконалення механізмів державного управління у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища України.

Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що вирішені в дисертаційній роботі завдання дали змогу досягнути визначеної здобувачем мети і сформулювати нові наукові положення, зокрема:

Виходячи з цього в дисертаційній роботі

уперше:

– розроблено модель системи механізмів державного управління у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища України, унікальність якої полягає у наявності взаємопов'язаних складових, орієнтованих на досягнення визначеної стратегічної мети, спрямованої на

гарантування стабільного функціонування безпекового середовища, зокрема його складової – цивільного захисту, а також тактичних цілей – адекватного реагування на наслідки надзвичайних ситуацій різного характеру та бойових дій, забезпечення захисту населення і території України в умовах впливу сучасних викликів і загроз, інтеграції України до світового безпекового середовища;

– обґрунтовано особливості розвитку ЄДСЦЗ в умовах трансформації безпекового середовища за рахунок досягнення належної підтримки відповідних заходів у цій сфері та розподілу повноважень і відповідальності між органами державної влади та місцевого самоврядування за підсумками упровадження реформи децентралізації влади в Україні;

удосконалено:

– категорійно-понятійний апарат науки публічного управління та адміністрування, зокрема шляхом уточнення дефініцій понять: «механізми державного управління у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища» як сукупність доступних цілей, способів розв'язання суперечностей, методів адміністративного, економічного, правового та соціально-мотиваційного характеру і засобів впливу наділених владою інституцій у сфері цивільного захисту, які їх використовують для зменшення негативних ефектів від ймовірних та наявних загроз і викликів НС різного характеру; «спроможність у сфері цивільного захисту» як потенціал структурного елемента ЄДСЦЗ щодо прийняття управлінських рішень, їх ресурсного забезпечення та механізмів реалізації в умовах реагування на виникнення надзвичайних ситуацій відповідно до нормативно затверджених показників; «механізм функціонування безпекового середовища» як система організаційно-правових, інформаційних, управлінських, технологічних та економічних заходів із запобігання загрозам і викликам у безпековій сфері, що охоплює такі елементи: об'єктивний і всебічний моніторинг стану безпеки держави й суспільства з метою виявлення та прогнозування внутрішніх і зовнішніх загроз у цій сфері, розроблення гранично допустимих значень

безпекових показників, недотримання яких призводить до порушення нормальних умов життєдіяльності, діяльність держави щодо виявлення та запобігання внутрішнім і зовнішнім загрозам і викликам у безпековій сфері;

– визначення напрямів розвитку системи цивільного захисту та її складових, зокрема подальша розбудова ЄДСЦЗ із урахуванням проведеної децентралізації влади, особливостей функціонування територіальних громад, наявності актуальних загроз і викликів воєнного характеру, а також поточного стану природно-техногенної безпеки території України та наслідків російсько-української війни;

набули подальшого розвитку:

– підходи до забезпечення розвитку механізмів кризового менеджменту в умовах сучасних загроз і викликів завдяки вдосконаленню практичної складової діяльності органів державної влади у сфері цивільного захисту, зокрема шляхом впровадження управління ризиками та оцінки спроможностей органів і підрозділів ДСНС України;

– критерії класифікації маркерів ефективності функціонування ЄДСЦЗ, що дозволяють згрупувати спроможності за функціоналом, уможливлюють проведення оцінювання реальних і прогнозованих загроз життєво важливим для держави, суспільства та особи інтересам з подальшим розроблення ефективних моделей запобігання, реагування та ліквідації надзвичайних ситуацій.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що теоретичні та методичні положення, висновки, практичні рекомендації дисертації доведено до рівня конкретних прикладних розробок, спрямованих на вдосконалення механізмів державного управління у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища України. Так,

– Інститутом державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту в освітньому процесі при підготовці магістрів у галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» (довідка про впровадження від 28.09.2023 р. № 94-1952/9406);

– Державною службою України з надзвичайних ситуацій в практичній діяльності в умовах введення воєнного стану, що потребувала оперативного реагування, модифікації, функціонування, пошуку нових алгоритмів дій та логістичних рішень задля забезпечення ефективності діяльності системи в нових надскладних умовах (довідка про впровадження від 24.10.2023 р. № 05-20382/171-1);

– Головним управлінням ДСНС України в м. Києві у процесі вдосконалення функціонування ЄДСЦЗ на територіальному рівні із урахуванням процесів децентралізації влади (довідка про впровадження від 15.11.2023 р. № 7101-7212/7103).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійною науковою працею, в якій викладено основні теоретичні та методологічні положення, висновки, зокрема ті, що характеризують її наукову новизну і практичне значення, власні ідеї та розробки автора, що дають змогу вирішити поставлені завдання. Усі напрацювання, рекомендації, пропозиції, які одержані в ході дослідження, розроблено здобувачем самостійно. У науковій праці, опублікованій у співавторстві, особистий внесок здобувача конкретизовано в рамках списку опублікованих праць за темою дисертації.

Апробація результатів дисертації. Дисертацію обговорено на кафедрі публічного адміністрування Міжрегіональної Академії управління персоналом. Основні ідеї, положення та результати дослідження оприлюднені на науково-практичних конференціях, зокрема: Міжнародній науково-практичній конференції «Problems of Emergency Situations» (м. Харків, 19 травня 2023 р.); XIV Міжнародній науково-практичній конференції «Теорія і практика гасіння пожеж та ліквідації надзвичайних ситуацій» (м. Черкаси, 27 квітня 2023 р.); VII Міжнародній науково-практичній конференції «Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти» (м. Дніпро, 17 березня 2023 р.); V Міжнародній науково-практичній конференції «Публічне управління в умовах воєнного часу та надзвичайних ситуаціях: сучасний стан, проблеми, перспективи розвитку» (м. Переяслав, 30 листопада 2022 р.); III науково-

практичній онлайн конференції студентів, аспірантів і молодих вчених «Актуальні питання сучасної стратегії розвитку України: виклики, пріоритети та прогнози» (м. Київ, 25 листопада 2022 р.).

Публікації. За темою дослідження опубліковано 9 наукових праць, з них 3 статті у наукових фахових виданнях України з публічного управління та адміністрування,

5 тез доповідей у матеріалах науково-практичних конференцій та 1 навчальний посібник.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається з анотації, вступу, трьох розділів зі списком використаних джерел до кожного, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації становить 202 сторінки, з них 194 – основного тексту. Робота містить 8 рисунків, 4 таблиці, 1 формулу та 2 додатки. Список використаних джерел налічує 161 найменування.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

1.1 Стан наукової розробленості проблеми державного управління у сфері цивільного захисту

За останні десятиліття відбулася якісна трансформація системи цивільної оборони, розрахованої на захист населення і територій в умовах ведення військових дій, в систему цивільного захисту як складову системи національної безпеки, покликану забезпечити реагування на виникнення надзвичайних ситуацій (НС) різного характеру (техногенних, природних, соціальних, воєнних) і ліквідації їх наслідків, надання всебічної допомоги постраждалим. Зміна парадигми захисту населення і територій в умовах НС різного характеру дозволяє реалізувати державну політику у сфері цивільного захисту, зокрема завдяки гнучкої адаптивності органів управління і відповідної підготовки та матеріально-технічного оснащення підрозділів служби цивільного захисту задля забезпечення готовності до дій за призначенням. До факторів, що вимагають високого рівня адаптивності органів управління у сфері цивільного захисту наразі можна віднести, окрім ведення бойових дій на території України: транскордонні НС різного характеру, зміну клімату, метеорологічні стихійні явища (спека, зливи), демографічну кризу, технологічно застарілі промислові підприємства, наявність об’єктів з утилізації відходів біологічного походження, сміттєзвалища, проблеми із зонування та раціонального використання земель.

На сьогоднішній день відбувається збільшення кількості НС природного та техногенного характеру, наслідки яких змушують розглядати їх як загрозу безпеці суспільства, довкіллю і розвитку економіки країни. НС, які відбулись у XXI столітті, показали, що управління цивільним захистом не є ефективним. Аналіз виникнення НС на території України протягом останніх 10 років свідчить про те, що в середньому, в країні за даними ДСНС України

(www.dsns.gov.ua) щороку виникає близько 150 НС, а їх кількість, починаючи з 2013 р. практично залишається незмінною.

Незважаючи на таку сталу тенденцію, ризик виникнення в Україні НС техногенного характеру є досить високим, що насамперед пов'язано з високим рівнем техногенного навантаження на регіони, наявністю комплексу гірничодобувних, хімічних, енергетичних об'єктів, значною кількістю промислово-міських агломерацій і високою щільністю населення у промислово-розвинутих регіонах країни.

До того ж, загрозу виникнення НС природного характеру несуть небезпечні метеорологічні явища та складні погодні умови (снігопади, ожеледь, хуртовини, зливи, градобій, заморозки, посухи, спека, урагани, шквали, смерчі), гідрологічні явища (повені, селі, паводки, підтоплення), геологічні явища (небезпечні екзогенні геологічні процеси – зсуви, просідання та карст), епідемії та пандемії. Серед зазначених видів загроз варто виділити метеорологічні явища, частота яких в Україні значно збільшилася останніми десятиліттями, зокрема такі як обледеніння, підтоплення, посухи тощо.

Проте за даними ДСНС України (www.dsns.gov.ua) не зважаючи на зменшення упродовж останніх трьох років загальної кількості НС техногенного характеру, спостерігається стійка тенденція до зростання кількості НС державного рівня та, відповідно, завданих збитків від них, що свідчить про збільшення масштабів НС та їх комплексних наслідків. Ризики виникнення НС природного і техногенного характеру є фактором, що визначає якість життя населення будь-якої країни. На жаль, для України ці ризики є достатньо високими, що зумовлює потребу у вдосконаленні організаційно-управлінських процесів в умовах НС та в сегменті міжвідомчої взаємодії на державному рівні, підвищення ефективності міжвідомчої координації та взаємодії органів управління та сил цивільного захисту із збройними силами, правоохоронними формуваннями та центральними органами виконавчої влади, впровадження інноваційно-комунікаційних форм взаємодії рятувальних підрозділів і служб з інститутами громадянського суспільства.

Планом реагування на НС державного рівня [102] впорядковано механізми та процедури координації дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів управління та сил цивільного захисту, суб'єктів господарювання, спрямованих на ліквідацію наслідків НС, на підставі якого готуються та ухвалюються відповідні управлінські рішення. Зменшення часу на розроблення, прийняття та реалізацію цих 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, урахування яких створить можливість зменшити вірогідність прийняття неадекватних управлінських рішень, сприятиме економії ресурсів та часу на ліквідацію наслідків НС і зменшенню збитків.

Саме виникнення НС викликає необхідність мобілізувати для ліквідації наслідків значні матеріальні, фінансові та кадрові ресурси. Причому найбільш гостро постає питання оптимального, оперативного та адекватного використання ресурсів.

Дослідженню проблемних питань державного управління загалом, та державного управління у сфері цивільного захисту – зокрема, присвячено низку наукових праць. У роботі проведено аналіз наукових досліджень щодо функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ) та послідовності і змісту роботи органів управління у надзвичайних ситуаціях, зокрема організації взаємодії як елементу управлінського процесу.

Низка досліджень присвячена визначенню місця цивільного захисту у складі сфери національної безпеки. Твердження щодо організаційного та функціонального взаємозв'язку цивільного захисту із національною безпекою, висловлене дослідниками [58], наголошує на тому, що цивільний захист є повноправною складовою національної безпеки та, відповідно, органи управління та підрозділи служби цивільного захисту є суб'єктами забезпечення національної безпеки України.

За результатами наукових розвідок Гаман П.І. зазначає, що «основною

метою функціонування єдиної державної системи цивільного захисту є реалізація державної політики у сфері цивільного захисту. Важлива роль має бути відведена стратегічному плануванню превентивних заходів, завдання яких полягає у зменшенні ризиків загрози виникнення надзвичайних ситуацій, а у разі їх виникнення – у пом'якшенні наслідків. На жаль, в практиці організації планування заходів в сфері цивільного захисту мають місце випадки ігнорування результатів прогнозу, недооцінки рівня загроз виникнення надзвичайних ситуацій і, як наслідок, несвоєчасного реагування, запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій НС» [27].

Підтвердженою є наявність різних поглядів дослідників щодо впливу НС різного характеру на стан національної безпеки [21].

У науці державного управління Бакуменком В.Д. науково-теоретично обґрунтував засади формування державно-управлінських рішень і визначено шляхи застосування отриманих наукових результатів у практиці державного управління в Україні [8, 9].

Важливим аспектом практики державного управління у сфері цивільного захисту є проведений Волянським П.Б. аналіз досвіду спільної роботи аварійно-рятувальних підрозділів у складі міжнародних спільних гуманітарних операцій. Координування спільних цивільно-військових дій та взаємної підтримки здійснюють через обмін інформацією, об'єднане планування та спільну оцінку ситуації яка склалась, завдяки проведенню спільних нарад, перемовин тощо. Ключовим моментом всієї координації є обмін інформацією. Автор зазначає, що пошук і порятунок людей при катастрофах і НС з великою кількістю постраждалих (витоки нафти й особливо небезпечних хімічних речовин, непоодинокі випадки терористичних актів) складають 80% від всієї кількості випадків, тому ліквідація їх наслідків відбувається згідно заздалегідь розроблених принципів й алгоритмів. Решта випадків є комплексними, тобто з поєднанням специфіки декількох випадків одночасно. Основним організаційним принципом взаємодії повинна бути система горизонтальних та вертикальних зв'язків між рівнями реагування, що побудовані на єдиній

інформаційно-аналітичній системі, при чому прийняття рішень щодо класифікації та кодифікації НС та визначення рівня реагування повинно відноситься до компетенції СМОС. Другим наріжним принципом повинна бути уніфікація та стандартизація заходів медичного захисту, що дозволяє забезпечити оптимальні умови для створення резервів, підготовки кадрів медичного і допоміжного персоналу, а також ефективності функціонування спадкоємності етапів. Найбільш ефективним видом координації є спільне планування та оцінка ситуації, яка склалась. Координація та взаємна підтримка має досягатися взаємоузгодженістю дій на всіх рівнях, розпочинаючи від найвищого державного і закінчуючи локальним рівнем [25].

Обґрунтування теоретико-методологічних засад і розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади в процесі запобігання та ліквідації НС, здійснена Михайловим В.М., дозволило обґрунтувати структурну схему міжтериторіальної взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади у сфері запобігання та ліквідації НС, що реалізуються за принципом субсидіарності, застосування якої забезпечує вирішення питань у цій сфері на міжтериторіальному рівні як підсистемі ЄДСЦЗ. Запропоноване дослідником упровадження аутсорсингу як організаційно-економічного інструменту взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади в процесі реалізації завдань у сфері запобігання та ліквідації НС дозволило розробити модель взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади, що базується на нормативній, адміністративній, фінансовій, оперативній формах взаємодії та контролі за виконанням органами місцевого самоврядування наданих державних повноважень при застосуванні організаційно-правового механізму і організаційно-економічного інструменту їх взаємодії, які визначають оптимальні шляхи реалізації завдань у сфері запобігання та ліквідації НС [74].

Характер і масштаб природно-техногенних та військових загроз національній безпеці України на думку Костенка В.О. спонукає до вирішення

на державному рівні завдання запобігання НС, реагування на них, захисту населення, об'єктів економіки, національного надбання від їх наслідків. Чітке розуміння цього факту зумовлює вжиття з боку держави адекватних заходів, суть яких полягає у створенні цілісної системи убезпечення населення й територій від надзвичайних ситуацій природного, техногенного та військового характеру і проведення виваженої державної політики з цих питань. Запропоноване В. Костенком авторське визначення поняття «трасування державного управління в умовах надзвичайних ситуацій» [54] як діяльності суб'єктів управління, спрямованої на жорсткий покроковий процес розроблення керівних впливів на керовані підсистеми з метою досягнення максимальної ефективності дій за певних умов відповідно до отриманого завдання з вищого рівня управління процесом узгодження дій системи за місцем, часом, виконавцями, ресурсами, дозволяє визначити послідовність дій у складних ділянках трасування, контролюючи результат з векторизації ланцюга та правил трасування.

На основі характеризування державного управління захистом населення в умовах НС Костенком В.О. розроблено алгоритм трасування державного управління у сфері захисту населення в умовах НС [54]: 1-й етап – «інтеграції» (початкова точка), який включає три кроки: 1-й – згуртування в роботі чинної організаційної структури ЄДСЦЗ; 2-й – згуртування спеціально уповноважених центральних органів виконавчої влади з питань цивільного захисту; 3-й – згуртування органів мінімізації наслідків Чорнобильської катастрофи та інших НС; 2-й етап – «асоціації» (уперед), який включає три кроки: 1-й – зв'язок з метою здійснення угод органів управління та сил цивільного захисту, що виконують завдання цивільного захисту; 2-й – зв'язок з метою здійснення угод регіональних та місцевих органів управління; 3-й – зв'язок з метою здійснення угод структур центрального апарату ДСНС України; 3-й етап – «межі тривкості» (уперед – праворуч), який включає три кроки: 1-й – «компіляції», зсув ліворуч – руйнування системи; 2-й – «об'єктивний», визначення межі руйнування; 3-й – «реалізації», зсув праворуч – запуск програми реалізації

інтегрованої системи управління процесами захисту населення в НС на рівні наддержавних, державних структур, недержавних організацій – суб'єктів національної безпеки (кінцева точка).

Науковцями Барило О.Г. та Потеряйком С.П. [11, 12] ідентифіковано проблему, сутність якої полягає у протиріччі, що криється, з одного боку у зростанні кількості та ускладненні змісту завдань, що постають перед керівником з ліквідації НС, а з іншого – недостатнім рівнем його знань і умінь щодо обрання найбільш раціонального методу роботи у конкретній НС. Зазначене свідчить про недостатньо досліджені дотепер науково-методичні підходи до вирішення питань визначення раціональної послідовності та змісту дій керівника, що забезпечують виконання завдань у складних умовах виникнення та розвитку НС та організації взаємодії. Крім того, виявлено, що недоліки в роботі керівників органів управління у надзвичайних ситуаціях, переважною більшістю, пов'язані із сукупністю недостатньої професійної підготовки керівників та їх якостей, що проявляються в складних умовах обстановки.

Проблематику отримання адекватної та своєчасної інформації про наслідки НС безпосередньо із зони, де НС сталася, для удосконалення процесу прийняття управлінських рішень була досліджена Гур'євим С.О. із співавторами [29]. Доведено, що опрацювання управлінських рішень в процесі ліквідації наслідків НС, зокрема медико-санітарних, як найбільш важких і важливих, потребує удосконалення не тільки завдяки використання сучасних інформаційно-комунікаційних 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 у сфері цивільного захисту.

Отже можна стверджувати за результатами аналізу наукового дискурсу з даної проблематики, що одним із основних завдань держави є забезпечення гарантованого захисту життя і здоров'я людей, безпеки територій від НС техногенного та природного характеру шляхом запобігання, негайного і

ефективного реагування на НС та ліквідації їх наслідків зі здійсненням комплексу заходів із надання допомоги постраждалому населенню.

1.2 Аналіз нормативно-правової бази України з питань державного управління у сфері цивільного захисту

Правові засади функціонування сфери цивільного захисту в Україні складають: Конституція України, Кодекс цивільного захисту України, низка профільних законів України, Укази Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, накази та інші директивні документи МВС України та ДСНС України.

У ст.3 Конституції України зазначено, що «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю» [49].

Наразі головна мета державної політики у сфері цивільного захисту, як складової національної безпеки, є забезпечення гарантованої Конституцією безпеки особистості, суспільства і держави в межах науково обґрунтованих критеріїв прийнятого ризику.

Принципи цивільного захисту, визначені в Кодексі цивільного захисту України [47] регламентують відповідно заходи реалізації державної політики у сфері цивільного захисту:

– гарантування та забезпечення державою конституційних прав громадян на захист життя, здоров'я та власності, а також виконання у воєнний час норм міжнародного гуманітарного права;

– комплексний підхід до вирішення завдань цивільного захисту;

– пріоритетність завдань, спрямованих на рятування життя та збереження здоров'я громадян;

– максимально можливе, економічно обґрунтоване зменшення ризику виникнення НС;

– централізація управління, єдиноначалля, підпорядкованість, статутна дисципліна Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту та інших аварійно-рятувальних служб;

– гласність, прозорість, вільне отримання та поширення публічної інформації про стан цивільного захисту, крім обмежень, встановлених законом;

– добровільність (у разі залучення громадян до здійснення заходів цивільного захисту, пов’язаних з ризиком для їхнього життя і здоров’я);

– відповідальність посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування за дотримання вимог законодавства з питань цивільного захисту;

– виправданий ризик та відповідальність керівників сил цивільного захисту за забезпечення безпеки під час проведення пошуково-рятувальних та інших невідкладних робіт.

За результатами компаративного аналізу нормативної бази у сфері цивільного захисту можна сформулювати складові державної політики у цій сфері:

– Відповідно до ст. 16 Конституції України, «Забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави» [49]. Тому робимо висновок, що природно-техногенна безпека є складовою екологічної безпеки, а відтак, завданням країни є з-поміж іншого збереження навколишнього середовища, біологічного різноманіття і підтримання екологічної рівноваги на території України.

– Положеннями ст. 4 Кодексу цивільного захисту визначено, що «цивільний захист – комплекс заходів, які реалізуються на території України в мирний час та в особливий період і спрямовані на захист населення, територій, навколишнього природного середовища, майна, матеріальних і культурних цінностей від НС та інших небезпечних подій, запобігання виникненню таких ситуацій та подій, ліквідацію їх наслідків, надання допомоги постраждалим,

здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки» [47], відповідно, держава визначає цивільний захист як одну зі своїх спеціальних функцій по відношенню до населення і територій.

– Положеннями ст. 6 Кодексу цивільного захисту визначено: «Цивільний захист забезпечується з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про національну безпеку України», суб'єктами, уповноваженими захищати населення, території, навколишнє природне середовище і майно, … – у мирний час, а також в особливий період – у межах реалізації заходів держави щодо оборони України. Суб'єктами забезпечення цивільного захисту є центральні органи виконавчої влади, інші органи державної влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання, громадські організації» [47].

– Реалізація заходів державної політики у сфері цивільного захисту відповідно до ст. 8 Кодексу цивільного захисту [47] здійснюється ЄДСЦЗ, яка складається з функціональних і територіальних підсистем.

– Відповідно до ст. 16 Кодексу цивільного захисту [47] визначено повноваження Кабінету Міністрів України у сфері цивільного захисту: керівництво ЄДСЦЗ та організація здійснення заходів щодо ліквідації наслідків НС, а також створення матеріальних резервів для запобігання та ліквідації наслідків НС, визначення їх обсягу і порядку використання; забезпечення готовності ЄДСЦЗ до дій в умовах НС та в особливий період.

– Повноваження центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту визначені у ст. 17 Кодексу цивільного захисту [47].

– Нормами постанови Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1052 [103] визначено, що «ДСНС є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від НС та запобігання їх

виникненню, ліквідації наслідків НС, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності».

Основними завданнями з реалізації державної політики у сфері цивільного захисту і захисту населення і територій у форматі функціонування ЄДСЦЗ [47, 104] є: підтримання належного рівня готовності ЄДСЦЗ та її функціональних і територіальних підсистем до адекватного реагування на загрози і виклики, а також до ліквідації наслідків НС; реалізація комплексу заходів щодо захисту населення і територій у разі виникнення НС та під час ліквідації їх наслідків; а також участь у спільних міжнародних заходах щодо допомоги постраждалим від стихійних лих, аварій і техногенних катастроф (узагальнено нами на підставі Кодексу цивільного захисту України та Положення про ЄДСЦЗ).

Відповідно ефективність реалізації державної політики у сфері цивільного захисту напряму залежить від дієвості чинної нормативної бази, нормами якої регламентуються правовідносини у цій сфері та забезпечується:

– реалізація єдиної державної політики і повноважень органами влади і управління всіх рівнів, суб’єктами господарювання незалежно від організаційно-правової форми та виду власності, громадськими об’єднаннями та громадянами в різних режимах функціонування ЄДСЦЗ;

– створення суспільно-політичних, організаційно-правових та соціально- економічних умов, за яких не може бути реалізований жоден підприємницький проєкт, якщо це призведе зниження рівня безпеки і ступеня захищеності населення, тобто мають бути вжиті заходи щодо запобігання виникненню НС і забезпечення сталого функціонування критичної інфраструктури;

– адекватне реагування та ефективне управління у разі виникнення НС різного характеру, відновлення нормальних умов життєдіяльності населення і функціонування виробничо-економічних систем в зоні НС.

Ці наведені принципи є визначальними для держави в цілому, інститутів

влади і громадянського суспільства під час реалізації державної політики у сфері цивільного захисту.

Відповідно до змін до Положення про ЄДСЦЗ, що були внесені нормами постанови Кабінету Міністрів України від 07.05.2022 № 545, до переліку завдань включено проведення цільової мобілізації для ліквідації наслідків ведення воєнних дій та НС і ліквідація наслідків воєнних дій у населених пунктах та на територіях, що зазнали впливу засобів ураження.

Формування державою правового механізму, який є сукупністю правових інструментів, за допомогою якого коригується відповідність поведінки суб'єктів суспільних відносин відповідно до чинних вимог і дозволів, що визначені нормами права, відбувається на думку дослідників Кропивницьким [58] В.С. та Засунько С.С. [38] за умови дієвого функціонування органів державної влади. Власне діючи як апарат політичної влади, держава здійснює через свої органи правотворчу, правозастосовну і правоохоронну діяльність і відповідно формує правовий простір.

Погоджуючись з поглядами дослідників сфери цивільного захисту Бориса О.П. [21], Гамана І.П. [27], Кропивницького В.С. [58] та Потеряйка С.П. [92, 94, 95], визначимо наступні напрями формування правового простору: реалізація державної політики у форматі забезпечення функціонування державної системи з попередження і реагування на НС; гарантування безпеки населення і територій, запобігання і ліквідація НС; підвищення рівня стійкості функціонування економіки в НС; ресурсне забезпечення і створення резервів на випадок виникнення НС; державний нагляд і контроль за виконанням заходів щодо забезпечення безпеки населення і територій від стихійних лих та аварій і катастроф техногенного характеру.

Як зауважують дослідники Білоконь А.І. та Кравченко О.О.[17], окремі й загальні (загальносистемні) акти, що регулюють діяльність держави у сфері цивільного захисту, власне й формують правовий простір.

Розділяючи погляди авторів попередніх досліджень з проблематики державного управління у сфері цивільного захисту Бориса О.П. [21], Гамана

І.П. [27], Кропивницького В.С. [58], Потеряйка С.П. [92, 94, 95] та Білоконь А.І. [17], можемо стверджувати, що наразі сформовано державою досить ефективний правовий механізм, який складається із сукупності правових засобів, що дозволяють належним чином у правовому полі реалізовувати державну політику у сфері цивільного захисту. Тобто можна у межах наявної нормативно-правової бази розбудовувати на всіх рівнях відносини у сфері захисту населення і територій, розвивати розгалужену багаторівневу систему реагування на виникаючі загрози в умовах НС із використанням інструментарію кризового менеджменту.

Відповідно можемо виокремити існуючу цілісну систему нормативних актів, які регулюють діяльність у сфері цивільного захисту, а саме: *нормативно-правові документи* – Конституція України, закони України, Укази Президента, постанови, розпорядження Кабінету Міністрів України; *нормативно-методичні документи* – статути, настанови, керівництва, інструкції; *нормативно-технічні документи* – стандарти, санітарні та будівельні норми і правила, технічні умови та регламенти; *методичні документи* – методики, методичні вказівки, методичні рекомендації тощо.

Наголошуємо, що наразі особливу увагу приділено питанням планування у сфері національної безпеки і оборони, метою якого є «забезпечення реалізації державної політики у цих сферах шляхом розроблення стратегій, концепцій, програм, планів розвитку органів сектору безпеки і оборони, управління ресурсами та ефективного їх розподілу» як визначено нормами Закону України «Про національну безпеку» [112], що розподілене на довгострокове (понад п’ять років), середньострокове (до п’яти років) та короткострокове (до трьох років). Відповідно базовим документом довгострокового планування має стати стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України, яка корелює з положеннями Стратегії національної безпеки України.

На думку науковця Андреєва С.О., висловлено в роботі [2, с. 134–138], наразі «в Україні цивільний захист на рівні закону визнано функцією держави, спрямованою на захист населення, територій, навколишнього природного

середовища та майна від надзвичайних ситуацій, але запроваджений підхід до назви відповідної державної функції, її змісту та меж, зокрема в частині соціальних НС, не узгоджується з нормами міжнародного гуманітарного права з питань цивільного захисту, традиційними підходами до побудови державних систем цивільного захисту, реалізованим у розвинених зарубіжних країнах».

Остання реорганізація МНС України в ДСНС України, що відбулася протягом кінця 2012р. – початку 2013 р., на думку Андрієнка М.В. [4, 6] відзначилася «пониженням статусу міністерства до служби в системі центральних органів виконавчої влади, а також зниженням безпосередньої ролі ДСНС України в питаннях щодо забезпечення формування державної політики у сфері цивільного захисту, адже відповідні повноваження були покладені на той час на Міністерство оборони України. Безперечно, що нескінченні трансформаційні процеси, в режимі яких постійно перебуває головний суб'єкт державного управління галузевої компетенції у сфері цивільного захисту, які відбуваються без належного наукового та практичного обґрунтування, уже самі пособі є вагомим дестабілізуючим чинником функціонування ДСНС України та, як наслідок, усієї ЄДСЦЗ загалом». Зазначимо, що на поточний момент діяльність ДСНС України спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ відповідно до Положення про ДСНС України [103].

Проведений компаративний аналіз чинних нормативних актів у сфері цивільного захисту в Україні довів, що їх переважна більшість має комплексний характер щодо правового унормування, охоплює різні аспекти діяльності держави щодо забезпечення безпеки в умовах НС, зокрема організаційні технічні та економічні аспекти.

Разом з тим, враховуючи зміни, що відбулися протягом 2020-2021 рр. та досвід протистояння відкритій агресії рф має бути переглянута парадигма державного управління у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища як складової національної безпеки [146].

Правове регулювання як інструмент державного управління у сфері

цивільного захисту формується з доволі великої кількості нормативно-правових актів, зокрема Кодексу цивільного захисту України [47]; законів України; постанов Кабінету Міністрів України та нормативних документів центральних органів виконавчої влади. Безпосередньо здійснення заходів цивільного захисту в державі, склад органів управління та сил цивільного захисту, планування діяльності, порядок виконання завдань та організації взаємодії визначено Положенням про ЄДСЦЗ [89], згідно з яким встановлено режими функціонування (повсякденного, підвищеної готовності, НС та надзвичайного стану) на різних рівнях управління (державному, регіональному, місцевому, об'єктовому).

На поточний момент сфера цивільного захисту знаходиться у стані динамічної трансформації в умовах певного дисбалансу координації між всіма суб'єктами державного управління, тобто протягом цього часу утворено нові державні інституції та ресурси – суб'єкти забезпечення цивільного захисту з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про національну безпеку України» [112], при чому сили цивільного захисту відповідно до п.16 ст. 1 цього Закону віднесено до сектору безпеки і оборони, а також повноваження яких у сфері цивільного захисту встановлено Кодексом цивільного захисту України. Також зауважимо щодо реалізації завдань щодо реорганізації сил цивільного захисту передбачена Стратегією реформування ДСНС України [132]. Також нагадаємо щодо збільшення кількості державних правоохоронних органів (які здійснюють правовстановлюючу, правозабезпечувальну, правопримушувальну і правовідновлюючу діяльність) та підвищення їх можливості та ресурси на місцях, щоб держава могла краще реагувати на НС і кризи. Завдяки децентралізації об'єднані територіальні громади та органи місцевого самоврядування у межах їх юрисдикції мають більші можливості і ресурси для підвищення власної спроможності реагувати на виникнення НС на місцевому і територіальному рівнях.

Прагнення України щодо європейської та євроатлантичної інтеграції накладає певний відбиток на суть державного управління у сфері цивільного

захисту, зокрема у червні 2021 р. з метою реалізації Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 14.09.2020 № 392 [131], було визначено виконання зобов'язань, узятих Україною згідно з Угодою про асоціацію з Європейським Союзом.

У режимі консультацій з провідними фахівцями ЄС у сфері національної безпеки було розроблено проєкт Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України [130], де запропоновано визначити як пріоритети національних інтересів у сфері громадської безпеки та цивільного захисту, власне: конституційний імператив щодо розгляду людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки як найвищої соціальної цінності в Україні; розбудова України як безпечної держави з визнанням принципу верховенства права щодо захисту державою громадян і суспільства; послідовна реалізація системних підходів у сфері громадської безпеки та цивільного захисту; інтеграція України в європейський та євроатлантичний безпековий простір. Також загрози національній безпеці: криміногенні загрози, виклики гібридної війни, кіберзагрози, біологічні загрози і пандемії, соціальні, техногенні загрози та недоліки правового регулювання. Згадана Стратегія враховує положення Стратегії воєнної безпеки України [129], де також відзначені загрози виникнення НС, зокрема спричинених епідеміями та у разі повномасштабної війни.

Відповідно до положень Концепції управління ризиками виникнення НС техногенного та природного характеру [50] основними механізмами державного регулювання у сфері управління ризиками НС є державна стандартизація, сертифікація, державна експертиза, державний нагляд і контроль, ліцензування, економічне регулювання, декларування безпеки небезпечних об’єктів і страхування. При цьому вплив державного регулювання повинен визначатися з урахуванням значень реальних ризиків конкретних об’єктів управління, а також здійснених заходів щодо мінімізації ризиків на всіх стадіях життєвого циклу небезпечних об’єктів. У вищезазначеній концепції базисом державної системи управління у сфері техногенної та природної

безпеки повинні стати економічні механізми, їх метою є утворення економічного фундаменту функціонування цієї системи на всіх рівнях управління безпекою. Рада національної безпеки і оборони України на основі проведеного аналізу стану виконання завдання щодо проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту, у своєму рішенні, введеному в дію Указом Президента України від 29.12.2020 № 597/2020 [124], відзначила недостатню ефективність ужитих компетентними органами заходів для досягнення встановлених цілей.

Питання міжвідомчої взаємодії під час ліквідації наслідків НС в Україні унормовано низкою нормативно-правових актів, зокрема:

І . Кодексом цивільного захисту України [47]:

ст. 11. Режими функціонування ЄДСЦЗ – повсякденного, підвищеної готовності, НС та надзвичайного стану.

2. «Положенням про єдину державну систему цивільного захисту визначається перелік заходів, що здійснюються у відповідному режимі, завдання та порядок взаємодії суб'єктів забезпечення цивільного захисту під час функціонування зазначеної системи у відповідному режимі».

ст.19. Повноваження Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту.

До повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту належить:

17) взаємодія з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, щодо виконання завдань цивільного захисту.

ст.73 Центри управління в НС.

1. «Для управління у режимі повсякденного функціонування суб'єктами забезпечення цивільного захисту, координації дій органів управління та сил цивільного захисту, здійснення цілодобового чергування та забезпечення

функціонування системи збору, оброблення, узагальнення та аналізу інформації про обстановку в районах надзвичайних ситуацій у системі центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, функціонує державний центр управління в НС».

2. «На регіональному рівні у системі центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, функціонують центри управління в НС».

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

ст. 76. Штаб з ліквідації наслідків НС.

4. «До складу штабу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації входять працівники центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, керівники аварійно-рятувальних служб, що беруть участь у ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, представники або експерти відповідних центральних органів виконавчої влади, інших органів державної влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками)».

6. «На період функціонування штабу з ліквідації наслідків НС відповідні центри управління в НС безпосередньо взаємодіють з ним і забезпечують його роботу».

ст.77 «Залучення сил цивільного захисту до ліквідації наслідків НС здійснюється згідно з планами реагування на НС, планами взаємодії органів управління та сил цивільного захисту у разі виникнення НС, а також планами локалізації і ліквідації наслідків аварії».

ст. 78. Режими підвищеної готовності та НС.

3. «Умови і порядок введення режимів підвищеної готовності та НС,

завдання та порядок взаємодії суб'єктів забезпечення цивільного захисту щодо запобігання та ліквідації наслідків НС у зазначених режимах визначаються Положенням про єдину державну систему цивільного захисту, що затверджується Кабінетом Міністрів України».

ІІ. Постановою Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 № 11 «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту»[104]:

1. «Це Положення регулює питання здійснення заходів цивільного захисту в державі, визначає склад органів управління та сил цивільного захисту, планування діяльності єдиної державної системи цивільного захисту, порядок виконання нею завдань та організації взаємодії».

32. «З метою організації взаємодії між органами управління та силами цивільного захисту функціональних і територіальних підсистем, їх ланок під час ліквідації наслідків конкретних надзвичайних ситуацій зазначеними органами та силами відпрацьовуються плани такої взаємодії».

Також з метою унормування питання взаємодії в зазначеній постанові відведено розділ «Взаємодія органів управління та сил цивільного захисту», яким визначено, що в межах ЄДСЦЗ із метою своєчасного запобігання і ефективного реагування на НС організовується взаємодія з питань: визначення органів управління, які безпосередньо залучаються до ліквідації наслідків НС, склад і кількість сил (засобів) реагування на них; погодження порядку здійснення спільних дій сил цивільного захисту під час ліквідації наслідків НС із визначенням основних завдань, місця, часу і способів їх виконання; організації управління спільними діями органів управління та сил цивільного захисту під час виконання завдань за призначенням; всебічного забезпечення спільних заходів, що здійснюватимуться органами управління та підпорядкованими їм силами цивільного захисту, в тому числі взаємного надання допомоги транспортними, інженерними, матеріальними, технічними та іншими засобами.

Залежно від обставин, масштабу, характеру та можливого розвитку НС

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

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

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

ІІІ. Постановою Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 № 223 «Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня» де питанню взаємодії присвячено окремий розділ «Взаємодія органів управління і сил цивільного захисту» [102]:

38. Для своєчасного запобігання виникненню НС і ефективного реагування на них, узгодження спільних дій органів управління, служб і формувань міжвідомчого угруповання сил в єдиній державній системі цивільного захисту організовується взаємодія органів управління і сил цивільного захисту.

39. Взаємодія органів управління і сил цивільного захисту, що залучаються для запобігання виникненню НС або ліквідації їх наслідків, здійснюється згідно із Положенням про ЄДСЦЗ, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 № 11[104].

40. У разі виникнення НС спеціальна Урядова комісія з ліквідації наслідків НС взаємодіє з органами управління та силами функціональних і територіальних підсистем через керівника робіт з ліквідації наслідків НС.

41. Органи управління цивільного захисту відповідно до своїх повноважень взаємодіють на підставі завчасно розроблених планів реагування на НС.

42. Органи управління функціональної і територіальної підсистем єдиної державної системи цивільного захисту зобов’язані: визначити взаємодіючі органи управління і сил цивільного захисту; забезпечити взаємний обмін інформацією про обстановку, що склалася, і подальші дії; визначити порядок всебічного забезпечення спільних заходів та взаємного надання допомоги транспортними, інженерними, матеріальними, технічними та іншими засобами; довести до підлеглих та взаємодіючих органів управління і сил цивільного захисту вимоги щодо порядку оповіщення, управління, зв’язку та обміну інформацією; вжити всіх можливих заходів для підтримання безперервної взаємодії з підпорядкованими і взаємодіючими органами управління і силами цивільного захисту, негайно відновлювати взаємодію в разі її порушення. У разі змін обстановки і необхідності виконання нових завдань порядок взаємодії уточняється.

У постанові Кабінету Міністрів України від 09.08.2017 № 626 «Про затвердження Порядку розроблення планів діяльності єдиної державної системи цивільного захисту» питання щодо організації взаємодії між органами державного управління не передбачено.

Отже на основі аналізу вищевказаних нормативно-правових актів встановлено, що:

відповідно ст.77 Кодексу цивільного захисту [47], залучення сил

цивільного захисту до ліквідації наслідків НС здійснюється згідно планів реагування на надзвичайні ситуації, планів взаємодії органів управління а також планами локалізації і ліквідації наслідків аварії».

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

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

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 09.08.2017 № 626 «Про затвердження Порядку розроблення планів діяльності єдиної державної системи цивільного захисту» ДСНС України, розроблено та направлено керівникам територіальних підсистем ЄДСЦЗ методичні рекомендації з розроблення планів реагування на надзвичайні ситуації регіонального рівня, де питанню взаємодії також присвячено окремий розділ для використання при розробленні відповідних планів.

Більш деталізовано питання щодо організації взаємодії між силами цивільного захисту визначено наказом МВС України від 26.04.2018 № 340, яким затверджено Статут дій у НС органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту (ОРС ЦЗ) та Статут дій органів управління та підрозділів ОРС ЦЗ під час гасіння пожеж. У зазначеному Статуті визначено, що взаємодія між органами управління та підрозділами ОРС ЦЗ з іншими силами цивільного захисту, залученими до проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт (АРІНР), організовується відповідно до взаємоузгоджених планів та організаційно-розпорядчих документів з питань взаємодії та визначається в рішенні керівника робіт із НС.

З метою організації взаємодії та взаємного інформування в разі загрози НС або виникнення ДСНС спільно з центральними органами виконавчої влади розроблено близько 20 міжвідомчих наказів, що регулюють питання взаємного

інформування на всіх рівнях та зареєстрований в Мін'юсті.

Проте вищезазначені накази не містять конкретних заходів щодо дій тих чи інших органів управління під час ліквідації наслідків НС, а унормовують лише порядок взаємного інформування. Отже, проблеми щодо організації взаємодії між органами управління та силами цивільного захисту виникають вже на етапі розробки основного документа із зазначеного питання – плану взаємодії.

Постановою Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 № 11 у 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 НС зазначеними органами та силами відпрацьовуються плани такої взаємодії. У постанові Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 № 223 «Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня» [102] у ст. 41 здійснюється посилання на те, що органи управління цивільного захисту відповідно до своїх повноважень взаємодіють на підставі завчасно розроблених планів реагування на НС. Тобто, зазначеним нормативним документом теж розроблення плану взаємодії не передбачено.

Отже, питанню організації взаємодії між органами управління та силами цивільного захисту під час ліквідації наслідків НС присвячено публікації багатьох вітчизняних фахівців та науковців. Але, при всій глибині проведених досліджень, недостатньо дослідженими залишаються проблемні питання відповідності нормативно-правової бази з зазначеного питання та організація навчання керівного складу функціональної та територіальної підсистем ЄДСЦЗ щодо організації взаємодії між органами управління та силами цивільного захисту.

Вважаємо, що в основу проблематики дослідження необхідно покласти практичний підхід, взятий з досвіду дій органів управління та сил цивільного захисту під час ліквідації наслідків НС.

Відповідно до ст.19 Кодексу цивільного захисту України [47] до

повноважень Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій у сфері цивільного захисту належить:

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

– організація та керівництво проведенням відновлювальних робіт з ліквідації наслідків НС;

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

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

Практика проведення командно-штабних навчань із зазначеною категорією посадових осіб показує, що одним із основних недоліків, що було виявлено є питання відпрацювання оптимальних рішень посадовими особами всіх рівнів, зокрема, управлінські рішення щодо організації взаємодії між підпорядкованими органами управління та силами цивільного захисту під час виконання завдань за призначення.

Як показує практика, питання організації взаємодії потребує більш якісного відпрацювання. Особлива увага була направлена на організацію роботи штабу з ліквідації наслідків НС щодо (наказ МВС України від 26.12.2014 № 1406 «Про затвердження Положення про штаб з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації та Видів оперативно-технічної і звітної документації штабу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації») в частині організації взаємодії, а саме [105]:

– визначення складу і кількості сил цивільного захисту, необхідних для залучення до ліквідації наслідків НС, термінів їх залучення згідно з планами

реагування на НС, планами взаємодії органів управління та сил цивільного захисту у разі виникнення НС, а також планами локалізації і ліквідації наслідків аварії;

– взаємодія з відповідною спеціальною комісією з ліквідації наслідків НС.

Вважаємо, що в переліку оперативно-технічної та звітної документації штабу з ліквідації наслідків НС обов'язково має бути План взаємодії між органами управління та силами цивільного захисту як окремий документ за встановленою формою відповідно до завдань, які відпрацьовуються під час організації взаємодії.

Стосовно змісту навчальних планів та навчальних і робочих навчальних програм, на основі яких здійснюється підготовка фахівців з питань цивільного захисту та підвищення кваліфікації зазначеного керівного складу, слід зазначити, що в них не враховано важливість питання організації взаємодії між зазначеними органами управління та силами.

Проведений аналіз відповідних навчальних планів та програм засвідчив наступне:

– питання організації взаємодії між органами управління та силами розглядаються виключно на рівні тільки окремих питань у відповідних навчальних темах;

– під час вивчення зазначеного питання не робиться акцент на практичну складову, що призводить до формальності у навчанні і недосягнення мети заняття;

– не приділяється увага важливому питанню щодо відпрацювання документів з організації взаємодії тощо.

У постанові Кабінету Міністрів України від 09.08.2017 № 626 «Про затвердження Порядку розроблення планів діяльності єдиної державної системи цивільного захисту» [108] питання щодо організації взаємодії між органами державного управління не передбачено.

Більш конкретно питання щодо організації взаємодії між силами

цивільного захисту визначено наказом МВС України від 26.04.2018 № 340, яким затверджено «Статут дій у надзвичайних ситуаціях органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту» (ОРС ЦЗ) та «Статут дій органів управління та підрозділів ОРС ЦЗ під час гасіння пожеж». У зазначеному Статуті визначено, що взаємодія між органами управління та підрозділами ОРС ЦЗ з іншими силами цивільного захисту, залученими до проведення АРІНР, організовується відповідно до взаємоузгоджених планів та організаційно-розпорядчих документів із питань взаємодії та визначається в рішенні керівника робіт із НС.

Організація взаємодії з органами управління та силами цивільного захисту територіальної підсистеми ЄДСЦЗ, суб'єктами господарювання здійснюється відповідно до планів реагування та/або інструкцій взаємодії.

Наказом МВС України від 22.08.2016 № 859 затверджено Інструкцію про порядок взаємодії між ДСНС, Національної поліції України та Національної гвардії України у сфері запобігання і реагування на НС, пожежі та небезпечні події [101], в якій визначено форми взаємодії: обмін інформацією про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій, пожеж та небезпечних подій у різних регіонах країни; проведення спільних оперативних нарад Голови ДСНС або його заступників з Головою (заступниками) Національної поліції України та Командувачем (заступниками) Національної гвардії України, керівників територіальних органів ДСНС з керівниками територіальних (у тому числі міжрегіональних) органів Національної поліції України та оперативно-територіальних об'єднань Національної гвардії України; здійснення спільних заходів за планами взаємодії органів управління та сил цивільного захисту в разі виникнення НС, що розробляються на регіональних і місцевих рівнях; проведення спільних навчань та тренувань; здійснення інших заходів, передбачених чинним законодавством.

Також зазначеною інструкцією визначено, що взаємодія здійснюється на:

– державному рівні між апаратом ДСНС, апаратом центрального органу управління Національної поліції України та головним органом військового

управління Національної гвардії України;

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

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

Наказом МВС України від 26.12.2014 № 1406 «Положення про штаб з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації» – «Види оперативно-технічної і звітної документації штабу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації: (10 документів)» [105] розроблення Плану взаємодії не передбачено.

У наказі ДСНС від 12.07.2016 № 335 «Перелік документів щодо планування заходів з питань цивільного захисту» План взаємодії передбачено як окремий нормативний документ [101]. Підсумовуючи викладене, слід відзначити, що нормативно-правове регулювання питання організації взаємодії між органами управління та силами цивільного захисту потребує уточнення та доопрацювання.

1.3 Зарубіжні практики організації сфери цивільного захисту та можливості їх адаптації в умовах України

Дієве оперативне реагування на виникнення НС різного характеру можливе лише за умови функціонування ефективних механізмів координації і взаємодії суб’єктів протидії НС, захисту населення і територій від наслідків НС, а також наявності відповідних спроможностей ЄДСЦЗ щодо ліквідації комплексних наслідків НС. Слід зауважити, що необґрунтовані прогнози щодо стану техногенно-природної безпеки, неготовність складових системи цивільного захисту на територіальному рівні і нерозвиненість мережі служб цивільного захисту на рівні територіальних громад формують у суспільстві

недовіру щодо здатності держави забезпечити надання адекватної допомоги в умовах НС.

На ранніх етапах створення єдиної державної системи запобігання та ліквідації НС основному вирішувалися завдання щодо порятунку населення постраждалого внаслідок техногенних аварій і катастроф та стихійних лих. Наразі існуючий стан ЄДСЦЗ та рівень розвитку її підсистем немає повного спектру спроможностей для забезпечення комплексного захисту населення та територій від НС різного характеру.

Як бажаним результатом трансформації ЄДСЦЗ можна визначити її спроможність щодо здійснення заходів, що спрямованих на попередження і мінімізацію ризиків можливого виникнення НС, а також збереження життя і здоров'я населення, зниження матеріальних втрат і розмірів шкоди навколишньому природному середовищу. На даному етапі мета реалізації державної політики у сфері цивільного захисту має передбачати гарантування відповідного рівня захисту населення й територій від можливих НС у встановлених межах показників прийнятного ризику, визначених відповідно до стану соціально-економічного розвитку країни з урахуванням наявного світового досвіду у сфері кризового менеджменту та управління ризиками НС. Окреслену проблему можна характеризувати як міжрегіональну та міжвідомчу, потребуючу застосування комплексних методів організації та управління на рівні державної та місцевої влади, залучення місцевого самоврядування на рівні територіальних громад та самих громадян до створення безпекового середовища з урахуванням сучасних викликів в умовах НС, воєнних дій та повоєнного відновлення.

Трансформації сфери цивільного захисту як складової безпекового середовища України в контексті європейської та євроатлантичної інтеграції потребує не тільки вивчення та імплементації набутого досвіду ЄС, а й урахування зміни безпекової парадигми у розрізі цивільного захисту, що була створена після завершення Другої світової війни за умов тісної співпраці європейських країн із США, розробки безпекових концепції, які наразі

потребують кардинального перегляду у зв’язку з необґрунтованою агресією рф проти України.

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

Екстрена активізація Механізму цивільного захисту ЄС, як складової загальноєвропейської безпекової системи, із початком повномасштабної війни із рф створила умови для задоволення базових потреб постраждалих і підсилила спроможність органів державної влади адекватно реагувати на кризові ситуації, пов’язані з наданням гуманітарної допомоги значній частині населення і відновленням систем життєзабезпечення країни. За цих умов трансформації сфери цивільного захисту як складової безпекового середовища України набуває значної ваги з урахуванням приєднання до Механізму цивільного захисту ЄС, який об’єднує всі служби екстреного реагування на НС.

Методичні підходи до модернізації державної системи цивільного захисту в контексті європейської інтеграції України ґрунтовно було досліджено Костенком В. [53, с. 112], а також автором наголошувалося на тому, що для побудови ефективної та орієнтованої на стандарти ЄС вітчизняної системи цивільного захисту потрібно розширення співпраці з європейськими колегами з подальшим приєднанням до Механізму цивільного захисту як дієвого інструменту реагування на виникнення НС різного характеру.

Дослідники Терент’єва А.В. і Твердохліб О.С. в роботі [133, с. 112-113] дослідили функціональний аспект Механізму цивільного захисту ЄС в сучасних умовах суспільного розвитку, технологічні особливості й обставини його активації у відповідь на запити країн ЄС, а також інших країн, пов’язані з відсутністю їх можливостей щодо самостійної ліквідації або мінімізації виникнення наслідків НС природного або техногенного характеру.

У зв’язку з частковим накладанням безпекових просторів НАТО та ЄС цікавим також є розуміння того, що Північноатлантичний альянс має необхідні інструменти для спільного реагування на природні катаклізми, техногенні катастрофи, терористичні акти та надзвичайні ситуації, спричинені воєнними діями.

Дослідники [144, с. 173-174] наголошують, що модель активації механізму цивільного захисту НАТО дасть можливість ефективно реагувати на масштабні надзвичайні ситуації, ліквідація наслідків яких потребує залучення міжнародних рятувальних сил, зокрема в особливий період в Україні.

На думку колективу дослідників (Лоїк В. та інш.) [69, с. 122-125] створення ефективного сектору безпеки й оборони України «має забезпечити ефективне реагування на сучасні виклики й загрози національній безпеці України, що мають комплексний характер; раціональне використання потенційних можливостей суб’єктів сектору безпеки й оборони для захисту національних інтересів; узгодження концепцій (програм) трансформації та розвитку цих суб’єктів; ефективне управління сектором безпеки й оборони та міжвідомчу взаємодію в мирний час, у кризових ситуаціях та в особливий період; цільовий і прагматичний підхід до визначення обсягів фінансових і матеріально-технічних ресурсів, необхідних для ефективного функціонування, підготовки та застосування суб’єктів сектору безпеки й оборони». Таким чином, можна стверджувати, що реалізація державою політики у сфері цивільного захисту є складовою безпекової сфери та вагомим фактором забезпечення національної безпеки України».

Фундаментальним напрямом діяльності будь-якої держави на думку Бойко О.А. є забезпечення надійного захисту населення і територій від наслідків НС, які, як відомо, не мають кордонів [19, с. 123]. У нашій країні та в усьому світі особливе місце відводиться питанням запобігання НС та ліквідації їх наслідків, а також міжнародній співпраці та обміну досвідом щодо інформаційного забезпечення прийняття управлінських рішень.

Система цивільного захисту в рамках національної безпеки зарубіжних

країн, як зазначає Кринична І.П. [57, с. 81], відіграє вагому роль та стає предметом підвищеної уваги, особливо в межах міжнародних структур з безпеки. Моделі цивільного захисту різняться між собою, проте мають спільні фундаментальні принципи та цілі, зокрема прогнозування, попередження, боротьба з наслідками НС, відновлення територій після природних і техногенних аварій та катастроф з метою захисту обов'язкових прав і свобод громадян, їх власності та демократичного устрою держави.

Практично в усіх країнах світу введено територіально-виробничий принцип (входить до системи організаційних принців державного управління) розбудови системи цивільного захисту, до складу якого входять органи управління; системи зв'язку, оповіщення, радіаційної розвідки та дозиметричного контролю; розроблені плани евакуації та розосередження населення; система захисних споруд; запаси продовольчих товарів, сировини та матеріальних цінностей; сили та засоби цивільного захисту, як штатні, так і добровільні. Погоджуємось з Андрієнком М.В. та Лещенком О.Я. щодо подальшої типізації структур національних систем цивільного захисту переважної кількості зарубіжних країн за рахунок наявності спільних організаційних засад [138].

Зарубіжні системи цивільного захисту більшістю децентралізовані, керівництво ними відбувається практично на урядовому рівні або доручається одному з існуючих міністерств (оборони, внутрішніх справ, внутрішньої безпеки, сільського та міського розвитку тощо) або спеціально організованому органу державного управління (міністерство, агентство, службу). Крім того, значна увага надається підготовці керівного складу органів управління і персоналу аварійно-рятувальних та інших утворень, а також розвитку громадських рятувальних формувань та навчанню населення з питань захисту від НС.

Як зауважує Кринична І.П. [57, с. 86], крім того, в більшості розвинених країн світу окреслилась тенденція щодо переходу від системи цивільного захисту, що орієнтована на особливий період до системи, завданням якої є

запобігання, профілактика та реагування на НС різного характеру.

Вимоги сьогодення окреслюють тенденції щодо об'єднання зусиль окремих країн для спільної боротьби з виникненням та ліквідацією аварій, катастроф, стихійних лих, що сприятиме обміну досвідом та підвищенням кваліфікаційних навичок рятувальників та управлінців. У практиці управління вагому роль відіграє зарубіжний досвід прийняття та забезпечення реалізації управлінських рішень.

Тому, одним з пріоритетних напрямів підвищення ступеня захищеності населення і територій України від НС, зменшення ризиків виникнення та мінімізації наслідків НС техногенного і природного характеру згідно з Концепцією управління ризиками виникнення НС [50, 118] є міжнародна співпраця у сфері управління ризиками для забезпечення підвищення ефективності запобігання виникненню масштабних НС та новим видам загроз. Об'єднання роботи систем цивільного захисту України та інших держав з метою вирішення таких завдань викликано глобальним характером окремих НС; можливістю поширення наслідків певних видів НС на території інших держав; міжнародними зобов'язаннями України щодо запобігання виникненню масштабних НС, а також щодо інформування, нейтралізації та надання допомоги у разі їх виникнення; необхідністю інтеграції України в європейську мережу моніторингу НС; наявністю користі від міжнародного співробітництва у зазначеній сфері управління.

При більш докладному вивченні безпекового середовища було встановлено, що наразі відбулася зміна парадигми сприйняття цивільного захисту як суто національного стану безпеки зі зміщенням у бік глобального підходу. Погодимось з думкою дослідника Рогулі О.А. [125] щодо виокремлення цивільного захисту як державно-управлінського прояву у вигляді комплексу заходів, спрямованих на запобігання, ліквідацію і мінімізацію наслідків НС різного характеру задля захисту конституційних прав і свобод громадян, засад демократії і державного устрою країни.

Дослідниками Терент'євою А.В. І Твердохлібом О.С. встановлено в

роботі [133, с. 112], що Механізмом передбачено реалізацію заходів із запобігання та готовності до виникнення НС, з урахуванням проведення наукових досліджень та експертиз, співпраці із зацікавленими структурами і службами у розробці інноваційних технологій та інструментів, а також проведення навчань і тренінгів для підвищення рівня готовності екстрених служб і обізнаності населення щодо дій в умовах НС. Переважна більшість країн-членів ЄС унормовує свою співпрацю на міжнародному рівні у сфері цивільного захисту через укладання двосторонніх угод щодо взаємодопомоги в умовах криз і НС за умови глобального регулювання цього питання на рівні Союзу через норми Відкритої часткової угоди Ради Європи, що стосується масштабних надзвичайних ситуацій (англ. EUR-OPA Major Hazards Agreement)) із залученням міжнародних і регіональних безпекових структур., тобто існує загальноєвропейська практика щодо входження сфери цивільного захисту до єдиного безпекового середовища ЄС.

Ґрунтуючись на аналізі вітчизняного досвіду генези сфери цивільного захисту, що інституційність цієї сфери у сучасних умовах досягається за рахунок існування організаційно-функціональної структури з відповідними рівнями ієрархії, орієнтованими на виконання не тільки функцій цивільного захисту. Власне можемо говорити про певну дуальність сфери цивільного захисту як окремої державної функції, включеної до багатофакторного безпекового середовища країни, та як окремої функції захисту населення і території у сфері національної безпеки. Доведено, що за сучасних умов цивільний захист населення і територій є однією з найважливіших складових безпекового середовища, який забезпечує адекватність та своєчасність реагування на виникнення НС різного характеру задля забезпечення нормальних умов життєдіяльності. Тобто держава реалізуючи функцію цивільного захисту доводить свою спроможність захисти своїх громадян і гарантувати їм безпечні умови проживання, відповідно надаючи можливість громадянам у безпечних умовах зміцнювати свій економічний потенціал.

Тому погодимось з думкою дослідника Любинського А. [65, с. 119-120],

що «захищеність людини і громадянина, суспільства і держави забезпечується відповідною діяльністю, яка зменшує або відвертає ймовірні загрози і підвищує захисні, мобілізаційні функції у період небезпеки. В основі цієї діяльності лежить обстоювання і реалізація національного інтересу певної країни – глобального, всеохоплюючого інтегрального інтересу, втілення якого уможливлює здійснення життєво важливих приватних, групових і суспільних інтересів переважної більшості громадян».

Відповідно роль держави у розвитку сфери цивільного захисту як складової єдиного безпекового середовища є визначальною у зв'язку з неможливістю суспільства самостійно розбудувати цей безпековий напрям через брак необхідних сил і засобів, відсутність ресурсної підтримки та підготовлених сертифікованих фахівців.

Погоджуємось з думкою Шараєвської Т. [139, с. 181].щодо того, що «…власне держава самостійно вибудовує організаційно-правову та інституційну складові системи цивільного захисту, що підтверджує виокремлення цивільного захисту у загальнодержавну спеціальну функцію щодо забезпечення захисту громадян в умовах надзвичайних ситуацій різного характеру».

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

Наразі набрав чинності Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 грудня 2022 року «Про

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

Отже, з метою узгодження намагань щодо зменшення ризику НС на міжнародному, а також національному рівнях, важливого значення набула діяльність щодо взаємодії та співробітництва з ЄС, адже запровадження європейських стандартів безпечної життєдіяльності, є однією з вимог інтеграції України в ЄС, що можливе за умови реалізації фундаментальних і методологічних концепцій та структурних реформ.

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

З метою поглиблення співпраці з ЄС у галузі цивільного захисту Україна сповнена прагнення щодо інтегрування до Механізму цивільного захисту. Головною метою приєднання до Механізму цивільного захисту є повноцінна участь Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Єдиній

інформаційній системі екстреної комунікації (Common Emergency Communication and Information System (CECIS)) Механізму цивільного захисту, що використовується країнами-членами ЄС для інформування Центру координації реагування на НС (Emergency Response Coordination Centre (ERCC)) та партнерів про розвиток можливих НС, обміну інформацією, направлення запитів про допомогу та пропозицій щодо надання допомоги, про наявні національні сили країн-членів ЄС (модулі), їх склад і можливості, обладнання тощо [88, с. 9].

Спільно з Генеральним директоратом Європейської комісії, відповідальним за політику ЄС в галузі навколишнього середовища з питань гуманітарної допомоги та управління кризовими ситуаціями, фахівцями ДСНС України проводиться робота, щодо узгодження тексту нової Адміністративної домовленості на заміну укладеної в 2008 р., що сприятиме прискоренню підписання Плану спільних заходів щодо співробітництва у сфері цивільного захисту [88, с. 9].

Досвід означеної співпраці свідчить, що повноцінна участь України в таких заходах потенційно сприятиме удосконаленню державного управління у сфері цивільного захисту, зміцненню спроможності України у попередженні та ліквідації наслідків НС природного та техногенного характеру на національному і міжнародному рівнях із залученням національних сил країн-членів ЄС за підтримки Координаційного центру реагування на НС Механізму цивільного захисту [19, с. 126].

Висновки до Розділу 1

Аналіз законодавства України, що забезпечує діяльність органів державного управління у сфері цивільного захисту свідчить про наявність певних недоліків та прогалин у його структурі та змісті.

Кодексом визначено, що цивільний захист – «комплекс заходів, які реалізуються на території України в мирний час та в особливий період і спрямовані на захист населення, територій, навколишнього природного

середовища, майна, матеріальних і культурних цінностей від надзвичайних ситуацій та інших небезпечних подій, запобігання виникненню таких ситуацій та подій, ліквідацію їх наслідків, надання допомоги постраждалим, здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки».

Виявлено, що у зазначеному визначенні не окреслено основну функцію держави у вказаній сфері – реагування на НС. Також Кодексом не визначено взаємозв'язок та розподіл повноважень між координаційними органами та органами, що здійснюють безпосереднє керівництво силами і засобами цивільного захисту.

Процедура призначення керівника з ліквідації НС та штабу, що визначено у Кодексі цивільного захисту, на наш погляд, не відповідає сучасним реаліям виникнення НС та масштабам їх наслідків.

Аналіз завдань ЄДСЦЗ, що визначено Кодексом свідчить про те, що завдання щодо реагування на НС не означено, визначено лише проведення рятувальних та інших невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків НС, організація життєзабезпечення постраждалого населення.

Визначено, що структура ЄДСЦЗ, її функції і завдання, що розкрито у Положенні, дублюють аналогічні положення Кодексу.

Крім того, в положенні про ЄДСЦЗ визначено, що для забезпечення управління у режимі повсякденного функціонування органами управління та силами цивільного захисту, координації їх дій, здійснення цілодобового чергування та забезпечення функціонування системи збору, оброблення, узагальнення та аналізу інформації про обстановку в районах виникнення НС функціонує система оперативно-чергової служби ДСНС, центральних органів виконавчої влади, центрів управління територіальних органів ДСНС, центральних органів виконавчої влади, державних адміністрацій відповідного рівня, підприємств, установ та організацій, однак питання підпорядкованості, взаємодії у різних режимах функціонування не визначено, що, на наш погляд, не забезпечує ефективне, злагоджене функціонування органів державної влади в умовах виникнення НС, про що свідчать результати їх діяльності.

Досліджено, що у Статуті дій у НС органів управління та підрозділів ОРСЦЗ визначено організаційно-технічну основу управління підрозділами складає система управління, що включає: органи управління, пункти управління, систему зв’язку та оповіщення, а також засоби автоматизації управління підрозділами (ст. 22 Статуту). Вважаємо, що вказана структура відповідає структурі системи управління ЄДСЦЗ. Також в Статуті окреслено основні питання організації взаємодії, але методи організації взаємодії не розкрито.

Виявлено, що законодавством України визначено основні положення щодо реалізації політики держави у сфері цивільного захисту в цілому, та означено основи побудови ЄДСЦЗ.

Доведено, що у вказаних законодавчих актах не розкрито структуру, функції та завдання системи управління ЄДСЦЗ, не означено методи організації взаємодії та діяльність керівного складу щодо зазначеного заходу.

Досліджено, що проблемним питанням державного управління загалом та державного управління у сфері цивільного захисту зокрема, присвячено низку наукових праць, однак, незважаючи на вказане, вважаємо, що проблема побудови системи управління ЄДСЦЗ, а також удосконалення послідовності та змісту роботи органів управління у НС та організації взаємодії як елемента процесу управління потребує додаткового дослідження та наукового обґрунтування.

Наголошуємо на тому, що наразі проблеми, пов’язані з потребою трансформації державного управління у сфері цивільного захисту, є досить дискусійними і потребую ґрунтовного аналізу кращих світових практик та визначення засад імплементації цього досвіду у вітчизняну практику. За результатами аналізу джерел наукової інформації встановлено, що пандемія COVID-19 викристалізувала потребу опрацювання нових форматів удосконалення взаємовідносин між всіма суб'єктами цивільного захисту. Відповідно посилання спроможностей у сфері цивільного захисту потребує унормування питань міжвідомчої взаємодії на державному рівні, а також

застосування методології кризового менеджменту.

За результатами дослідження європейської практики створення безпекового простору та включення в нього як складової цивільного захисту встановлено, що в Європейському Союзі політика у цій сфері наявністю визначена наявністю двох рівнів взаємодії та функціонування – загальноєвропейського (регламентується нормами законодавства Союзу) та національного (регламентовано національним законодавство країни-члена Союзу та двосторонніми міждержавними угодами щодо реагування на виникнення НС і надання гуманітарної допомоги). Також визначено, що системи цивільного захисту країн-членів ЄС переважною більшістю є децентралізованими з керівництвом або на урядовому рівні або делегується одному з міністерств (оборони, внутрішніх справ, внутрішньої безпеки, сільського та міського розвитку тощо) чи спеціалізованому органу державного управління (міністерству, агенції, службі). Окрім цього, важливий акцент робиться на підготовці керівного складу органів управління і особового складу пошуково-рятувальних підрозділів, а також розвитку добровільних формувань цивільного захисту (добровільних пожежних формувань) та навчанню населення щодо дій в умовах НС В сучасних умовах існує тенденція на рівні ЄС щодо переходу від системи цивільного захисту, що орієнтована на реагування на виникнення НС і ліквідацію їх наслідків, до системи, завданням якої є запобігання і профілактика НС різного характеру .

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

РОЗДІЛ 2

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

2.1 Механізми державного управління у сфері цивільного захисту як інструментарій трансформації безпекового середовища

Поточний стан природно-техногенної безпеки України значною мірою зумовлений надмірними техногенними навантаженнями на природне середовище пов’язаними з триваючою російсько-українською війною та активними бойовими діями на третині території країни, тобто поєднання факторів природної і техногенної небезпеки значно збільшує ризики виникнення НС та посилює їхні негативні наслідки, що становлять велику загрозу населенню, суспільству і державі, її обороноздатності і національної безпеки, можуть призводити до великих матеріальних збитків, мають довготривалі екологічні та соціальні наслідки.

Наразі наявна стійка тенденція щодо підвищення ризиків виникнення НС природного і техногенного характеру, що здійснюють збурювальний вплив на всі сфери суспільного життя в Україні. Нормами Конституції України закріплено, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю».

Відповідно кожний український громадянин має конституційно закріплене право проживати у безпечному для життя і здоров’я середовищі. Саме тому захист конституційних прав і свобод людини і суспільства в цілому є завданням державної влади у контексті забезпечення стійкого розвитку і національної безпеки та сталого урядування в сучасних умовах розвитку України. Слід відзначити, що наразі «не зважаючи на наявні теоретичні дослідження питання управління процесами запобігання НС та мінімізації їх наслідків, залишаються недостатньо опрацьованими і обґрунтованими питання

концептуального характеру щодо розбудови системи управління запобіганням виникнення НС та мінімізації їх наслідків, вдосконалення організаційного і матеріально-технічного забезпечення системи реагування на НС» [67].

Дослідники Волянський П.Б. [24] та Потеряйко С.П. [93] відзначають, що «синергічний характер НС (один природний феномен зумовлює ряд інших), істотна концентрація складних інженерних конструкцій, ймовірно небезпечних підприємств, зростання антропогенного впливу на довкілля, зменшення загального рівня техніки безпеки на українській території й решта факторів спричиняють потребу напрацювання системних підходів. Подолати техногенні, природні, економічні, соціальні й інші різновиди ризиків безпеки можна за умови налагодження наукового моніторингу, прогнозу, виконання превентивної політики запобігання, введення систем управління безпекою на всіх ієрархічних рівнях держави».

Маслей В.М. в роботі [68] констатує, що «здійснення комплексного реформування держуправління систем запобігання і реагування на НС в Україні неможливе без вивчення та застосування теоретичних принципів організації державного управління за кордоном. Реформування держуправління в Україні зіштовхнулося не лише з важкою організаційною, матеріальною, технічною проблематикою, а й з браком єдиної сучасної конкретно напрацьованої концепції держуправління. Отже, сьогоднішні реалії ставлять питання щодо утворення сучасної концепції державного управління системою запобігання і реагування на НС. Зазначена концепція повинна була б враховувати інноваційні світові теорії держуправління, а також брала б до уваги позитивну практику іноземних держав та, що найбільш важливо, визначила змогу реалізації його в Україні, враховуючи особливості держуправління, політичні, правові, культурні, суспільно-психологічні та інші фактори».

На думку вчених Бочарніков В.П. і Свєшніков С.В. [23] тенденція щодо виникнення НС техногенного характеру, спричинених особливостями технологічних процесів окремих об’єктів, може мати негативні наслідки у зв’язку з їх транскордонним поширенням і зменшенням економічних

спроможностей України, а також потребуватиме залучення значної кількості ресурсів на їх ліквідацію та відновлення навколишнього середовища. Також доцільно зауважити на НС природного характеру, що фактично є стихійними лихами, спричиненими природніми факторами, а також такі, що спусковим механізмом мають злочинні людські дії, як то підрив Каховської ГЕС.

Дослідник Потеряйко С.П. [93] зауважує, що «в Україні управління природно-техногенними ризиками відбувається на засадах недостатньо ефективного державного управління. З огляду на процеси глобалізації, потреби суспільного розвитку для нашої держави вкрай важливим стратегічним завданням є завершення структурних економічних і політичних змін. Недосконалі нормативно-правові, організаційні та технічні методи управління ризиками не дають змоги нині досягти рівнів ризиків, що відповідають рівням економічно розвинутих держав».

В сучасних реаліях маємо погодитись з дослідниками Кулєшовим М.М. і Ященком О.А. [61] щодо того, що «збройна російська агресія актуалізувала питання захисту цивільного населення держави від наслідків ведення бойових дій, а посилення загроз виникнення НС воєнного характеру спонукає до перегляду концепції державного управління у кризових ситуаціях і пошуку нових підходів до планування та реалізації заходів цивільного захисту в рамках діяльності єдиної державної системи цивільного захисту України, які безпосередньо впливають на рівень безпеки людей під час виникнення окремих видів НС та воєнних дій».

Основним законодавчим актом, що забезпечує провадження політики держави у сфері цивільного захисту, є Кодекс цивільного захисту України [47], де визначено, що цивільний захист − це «комплекс заходів, які реалізуються на території України в мирний час та в особливий період ….».

На нашу думку, у зазначеному визначенні поняття «цивільний захист» закладено недоліки в правовому механізмі державного управління у сфері цивільного захисту. Тому, на наше переконання, у вказаній дефініції необхідно розкрити процес управління діями сил цивільного захисту під час загрози та

виникнення НС.

Нормами ст. 4 Кодексу цивільного захисту [47] попередньо визначалося, що цивільний захист є функцію держави, спрямованою на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна для запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період. Відповідно до норм п. 2.1. Закону [99] визначено, що «цивільний захист – комплекс заходів, які реалізуються на території України в мирний час та в особливий період і спрямовані на захист населення, територій, навколишнього природного середовища, майна, матеріальних і культурних цінностей від надзвичайних ситуацій та інших небезпечних подій, запобігання виникненню таких ситуацій та подій, ліквідацію їх наслідків, надання допомоги постраждалим, здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки». Тобто в умовах децентралізації та відповідно до норм Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [111] частину повноважень у сфері цивільного захисту було передано на місцевих рівень до сфери відповідальності органів місцевої влади і місцевого самоврядування.

Дослідник Шойко В.А. [141] стверджує, що «державне управління у сфері цивільного захисту можна назвати окремим видом діяльності з організації процесів забезпечення захисту та безпеки населення, оптимального функціонування та сталого розвитку системи державного управління національною безпекою, яка проводиться публічними і приватними суб’єктами». Згідно з чим було визначено належність до суб’єктів управління у сфері цивільного захисту державних органів влади, які реалізують розробку та виконання державної політики у сфері цивільного захисту; тоді як об’єкт управління поєднує багатоаспектність цієї сфери як системи захисту та безпеки життєдіяльності індивідуума та суспільства як уособлення управлінської діяльності; тоді як процеси управління несуть відповідальність за забезпечення суспільних відносин та мають прямий і зворотний зв’язки між суб’єктом та об’єктом управління.

За результатами аналізу попередніх наукових досліджень у сфері державного управління у сфері цивільного захисту нами встановлено, що на думку Андрієнка М.В. [6] в аспектах розгляду безпекових організаційно-функціональних структур і механізмів, що забезпечують їх функціонування доведено існування певної фрагментарності та великого діапазону поглядів щодо проблемних питань сутності структурно-функціонального зв'язку між функціями та завданнями ЄДСЦЗ як складової частини безпекової сфери.

Проведений нами аналіз норм Положення про ЄДСЦЗ [104] дозволив зробити висновок про те, що діюча ЄДСЦЗ не в повним чином відповідає за своєю структурою та алгоритмами функціонування не відповідає завданням, покладеним на неї Кодексом цивільного захисту [47] у зв'язку з тим, що ця система захисту немає всеохоплюючого характеру.

Належно до норм ст. 5 Положення про ЄДСЦЗ [104] керівництво ЄДСЦЗ здійснює Кабінет Міністрів України, тоді як безпосереднє керівництво діяльністю покладено на ДСНС України. Принагідно нагадаємо, що згідно з офіційними даними до органів влади в Україні 19 міністерств, 24 служби, 15 агентств, 4 інспекції, 9 ЦОВВ із спеціальним статусом, 3 колегіальні органи, 5 – інші ЦОВВ (зокрема, Національна поліція України) – всього 79 органів виконавчої влади та 27 місцевих органів влади [40].

За результатами аналізу Положення про ЄДСЦЗ [104] нами встановлено що нормативно наявність підсистем цивільного захисту було передбачено тільки в 11 міністерствах, у двох службах, 4 агенціях, двох інспекціях, одному із спеціальним статусом та двох комітетах, тобто визначено потребу функціонування підсистем цивільного захисту лише у третині органів виконавчої влади. Наголошуємо на тому, що частина органів виконавчої влади зволікали зі створенням відповідних функціональних підсистем, наприклад підсистему медичного захисту в МОЗ України галузевим наказом було створено лише у 2019 році.

Наголошуємо на тому, що нагальну потребу модернізації ЄДСЦЗ та удосконалення заходів захисту населення і території від НС різного характеру є

актуальними та доцільними у зв'язку з протидією глобальним викликам сьогодення, таким як: вибір Україною європейської інтеграції, що закріплено в Конституції України як вступ до ЄС та НАТО, гармонізацією чинного законодавства у всіх сферах життя країни; активізацією воєнно-політичних конфліктів (гібридних воєн), а також змін форм та методів їх ведення конвенційним і неконвенційним озброєнням і потребою захисту від них цивільного населення та об'єктів критичної інфраструктури.

У 2009 р. між МНС України та Програмою розвитку ООН в Україні було укладено Меморандум про взаєморозуміння щодо співробітництва у галузі зменшення ризиків природних катастроф та швидкого відновлення [72]. Відповідно до цього меморандуму, співробітництво полягало у сприянні реалізації ключових пріоритетів Хіотської програми дій (попередниця Сендайської рамкової програми). Меморандумом, зокрема, передбачалося розвиток політики та розробки національної стратегії, національної платформи та внутрішньогалузевого форуму зменшення небезпек стихійних лих і техногенних катастроф. Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та країнами ЄС [135], розділ 6 «Навколишнє середовище» містить ст. 364, яка визначає співпрацю у сфері цивільного захисту. Незважаючи на те, що розділ 6 Угоди про асоціацію між Україною та країнами ЄС підкреслює необхідність заходів із охорони довкілля та координацію зусиль усіх органів влади та співпрацю, за впровадження ст. 364 Угоди відповідає одноособово лише за ДСНС [98]. Подібний підхід є розбалансованим тому, що не надає можливостей узгоджено планувати спільні заходи разом з іншими центральними органами виконавчої влади. Одним з варіантів розв'язання цієї проблеми можу бути визначення повноважень щодо співробітництва за Сендайською Рамковою Програмою до сфери відповідальності Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та НС за умови розширення її складу.

Можемо стверджувати про закріплену в чинному законодавстві потреби щодо удосконалення розбудови і функціонування ЄДСЦЗ, а саме: Закону України «Про національну безпеку України», Стратегії забезпечення державної

безпеки та Стратегії воєнної безпеки України. Зокрема нормами Закону України «Про національну безпеку України» [112] відповідно до п. 17 ст. 1 «сили безпеки – правоохоронні та розвідувальні органи, державні органи спеціального призначення з правоохоронними функціями, сили цивільного захисту та інші органи, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України».

У переліку пріоритетів національних інтересів України та забезпечення національної безпеки, цілі та основні напрями державної політики у сфері національної безпеки, визначених у Стратегії національної безпеки України [115] одним з пріоритетів визначено саме «забезпечення екологічної безпеки, створення безпечних умов життєдіяльності людини, зокрема на територіях, що постраждали внаслідок бойових дій, розбудова ефективної системи цивільного захисту». Відповідно серед низки поточних та прогнозованих загроз національній безпеці та національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов Стратегії національної безпеки України [115] визначено «наслідки зміни клімату та зростання техногенного навантаження на навколишнє природне середовище». Також акцентується увага на виснаженні екосфери і зростанні споживання невідновлюваних ресурсів, відзначається руйнування екосистем і біоценозів з відповідним посиленням негативного впливу біологічних факторів на населення, зростання ймовірності виникнення загроз біологічного походження, тобто виникнення і поширення як уже відомих, так і нових інфекційних хвороб.

Наразі наявні наукові розвідки щодо дослідження реагування на НС різного характуру, а також дослідження специфіки функціонування ДСНС України як ЦОВВ, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту. Так дослідниця Хитра О.Л. [137] вважає, що «метою діяльності системи організаційно-правових заходів сил та засобів формування аварійно-рятувальних та пожежно-рятувальних підрозділів оперативно-рятувальної служби цивільного захисту ДСНС є формування та реалізація державної політики у сфері цивільного захисту, спрямованих на виконання завдань з

ліквідації надзвичайних ситуацій та їх наслідків, що загрожують життю, здоров'ю людей і завдають матеріальних збитків». Тоді як на думку дослідника Андрєєва С.О [2] сфера цивільного захисту потребує кардинальних трансформацій у звязку із зміною поглядів на парадигму безпеки в умовах НС і впровадження інноваційних управлінських технологій, зокрема запровадження інструментарію кризового менеджменту.

Дослідниця Клименко Н.Г. [45] наголошує на тому, що «зарубіжний досвід та вітчизняна практика свідчать, що кошти вкладені в попередження НС, на порядок менші в порівнянні зі збитками, які вони спричиняють. Тому необхідно ретельно прорахувати усі небезпечні фактори, що існують в Україні, виокремити небезпечні в техногенному та природному плані території, об’єктивно оцінити та навчитися управляти виявленими ризиками, налагодити механізм державного управління кризами завдяки системі моніторингу, прогнозу та попередження НС, а також страхування ризиків».

Відповідно до ст. 1 Положення [103] ДСНС України є «центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ України, і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності». Встановлено, що система реагування на виникнення НС має ієрархічний характер на місцевому, регіональному та державному рівнях.

Разом з тим система реагування на виникнення НС складається з органів управління, які приймають і реалізують управлінські рішення щодо заходів із запобігання та ліквідації наслідків НС; комісії відповідного рівня з ТЕБ та НС, які в умовах виникнення НС керують роботою постійних органів управління ЄДСЦЗ; безпосередньо сили і засоби цивільного захисту; матеріально-технічні ресурси (спеціальні техніка та обладнання тощо; фінансові ресурси, виділені

для фінансування пошуково-рятувальних та аварійно-відновлювальних робіт, виплат компенсацій постраждалому населенню тощо; інформаційно-аналітичне забезпечення оргау управління щодо вирішення завдань з ліквідації прогнозних НС (плани дій щодо попередження та ліквідації НС, плани реагування на НС, просторові багатошарові мапи адміністративних територій з всіма інфрастуктурними об'єктами тощо).

Нагадаємо, що у пп. 14 п. 4 ст. 9 Закону України «Про критичну інфраструктуру» [110] «цивільний захист населення та територій, служби порятунку» визначено як одну із низки «життєво важливих функцій та/або послуг, порушення яких призводить до негативних наслідків для національної безпеки України». Відповідно ст. 14 цього Закону визначає одним із складу суб'єктів національної системи захисту критичної інфраструктури «центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту».

Дослідниця Терент'єва А.В. [134] звертає увагу на те, що «саме утворення НС спричиняє потребу мобілізування для заходів з ліквідації наслідків істотного матеріального, фінансового й кадрового потенціалу. До того ж найважливішім є питання дієвого, якнайкращого й адекватного використання потенціалу. Зважаючи на зазначені вище причини, безсумнівною залишається значущість питання ухвалення адекватних і дієвих управлінських рішень. Обсяги й складнощі даних завдань потребують зростання продуктивності діяльності органів державного управління до рівня, що гарантує їх здійснення».

Потеряйко С.П. звертає увагу на те, що «будь-який предмет (об'єкт) містить неоднакові особливості, що визначають якість і таким чином відрізняють його від решти. Одні особливості є об'єктивними, на котрі не можна чинити вплив, інші – суб'єктивними, які не підпадають під вплив. Системі державного управління, крім того, характерні наступні особливості. Вони закладаються в її організаційну будову саме на стадії формування управління, зважаючи на зміст і масштаби завдань управління, котрі потрібно розв'язати під час НС. Ті особливості, що виходять зі змісту управління та

визначають його якість, набувають ознак вимог. Вимоги, які висуваються до структури управління, переважно виплавають з вимог до управління, оскільки процес управління втілюється шляхом функціонування системи управління. Вивчення результативності механізму організації управління зводиться до встановлення рівня внеску системи управління у розв'язання доручених їй завдань. Водночас особливу увагу надають оперативності дії системи управління під час НС» [95].

В межах нашого досілдження важливою є думка Бакуменка В.Д. [8] щодо розуміння самого визначення механізму як сукупності практичних заходів, засобів, стимулів і важелів» за допомогою яких органи державної влади та місцевого самоврядування чинять вплив на виробництво, суспільство або іншу будь-яку інфшу соціальну систму». По суті можна визначити, що механізм є набором форм і методів управлінського впливу органами виконавчої влади або органів місцеого самоврядування на процеси функціонування та реформування різноманітних ситем, або реалізація конкретних процесів при реалізації конкретних завдань.

Погоджуючись з думкою Павлова С.С. [87] щодо того, що «сучасною метою процесу вдосконалення дієвості механізмів управління в сфері ЦЗ є реформування, зниження ризиковості та посилення інституційної спроможності керівних органів, формування раціональної та збалансованої місцевої влади в управлінських сферах і необхідність існування децентралізованої управлінської моделі ЦЗ в Україні», вважаємо за оцільне проаналізувати діяльність ДСНС України з реагування на виникнення НС і ліквідацію їх наслідків.

Наочною ілюстрацією ефективності діяльності ДСНС України протягом 2022 р. є показники реагування на виникнення НС різного характеру та ліквідація наслідків бойових дій на території України внаслідок російсько-української війни, зокрема: проведення евакуації населення із зони ведення бойових дій з відповідним надання психологічної допомоги; гасіння пожеж; розбір завалів будинків і споруд, деблокування і порятунок постраждалих; проведення гуманітарного розмінування та інших протимінних заходів, а також

забезпечення нормальних умов життєдіяльності, у тому числі забезпечення функціонування сховищ цивільного захисту та пунктів незламності.

На рис. 2.1. наведено динаміку виникнення НС різного характеру протягом 2020-2022 років без урахування наслідків військової агресії рф для дослідження потреби у проведенні заходів із реагування на виникнення НС органами управління та підрозділами ДСНС України.

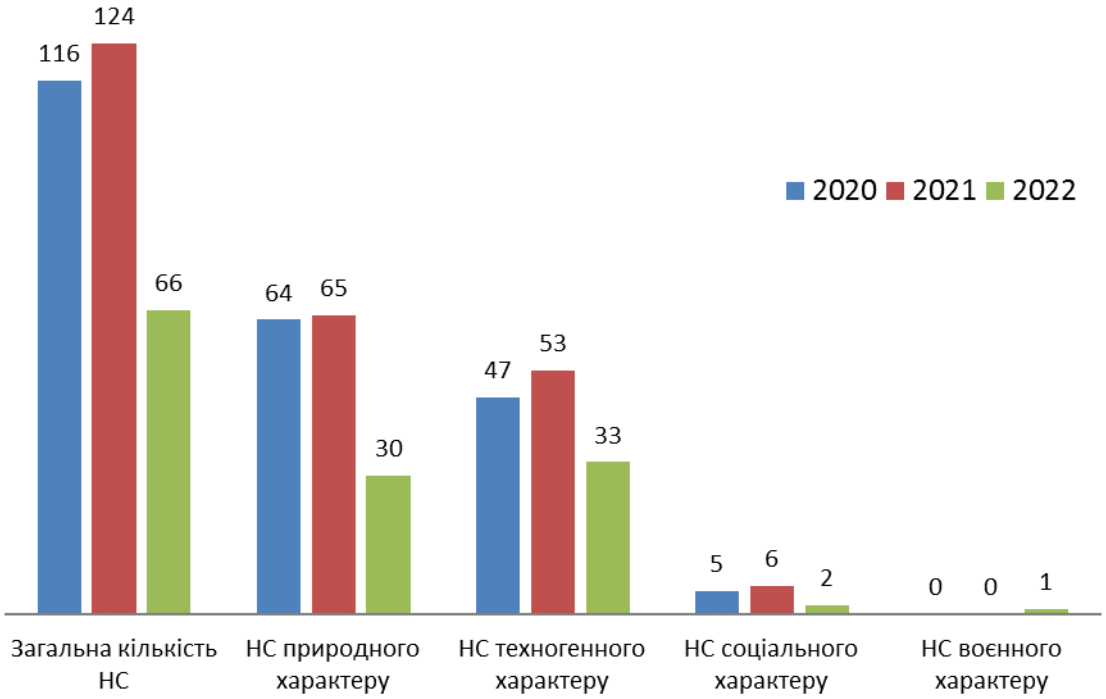


Рис. 2.1. Динаміка виникнення НС різного характеру протягом 2020-2022 років без урахування наслідків військової агресії рф (розроблено автором на підставі даних ДСНС України (www.dsns.gov.ua))

Слід зауважити, що переважну більшість НС техногенного характеру становлять НС, пов’язані із пожежами у будівлях житлового фонду, причинами виникнення яких визначено недотримання громадянами правил пожежної безпеки, а серед НС природного характеру переважну більшість складають метеорологічні НС, спричинені ускладненнями погодних умов.

Зазначимо на тому, що у порівнянні із 2021 р., зменшилася майже на 47 % загальна кількість НС у 2022 р., відмітимо зменшення на 37,7 % кожної

кількості НС природного характеру та техногенного характеру, а також кількості НС соціального характеру – на 53,8 %. Але станом на лютий цього року зареєстровано НС воєнного характеру державного рівня у зв'язку з широкомасштабним вторгненням на територію України 24.02.2022 р. збройних сил рф.

Важливим є дослідження розподілу кількості НС протягом 2020-2022 рр. за рівнем виникнення з метою визначення обсягів потреби у заліянні сил і засобів цивільного захисту (див. рис. 2.2).

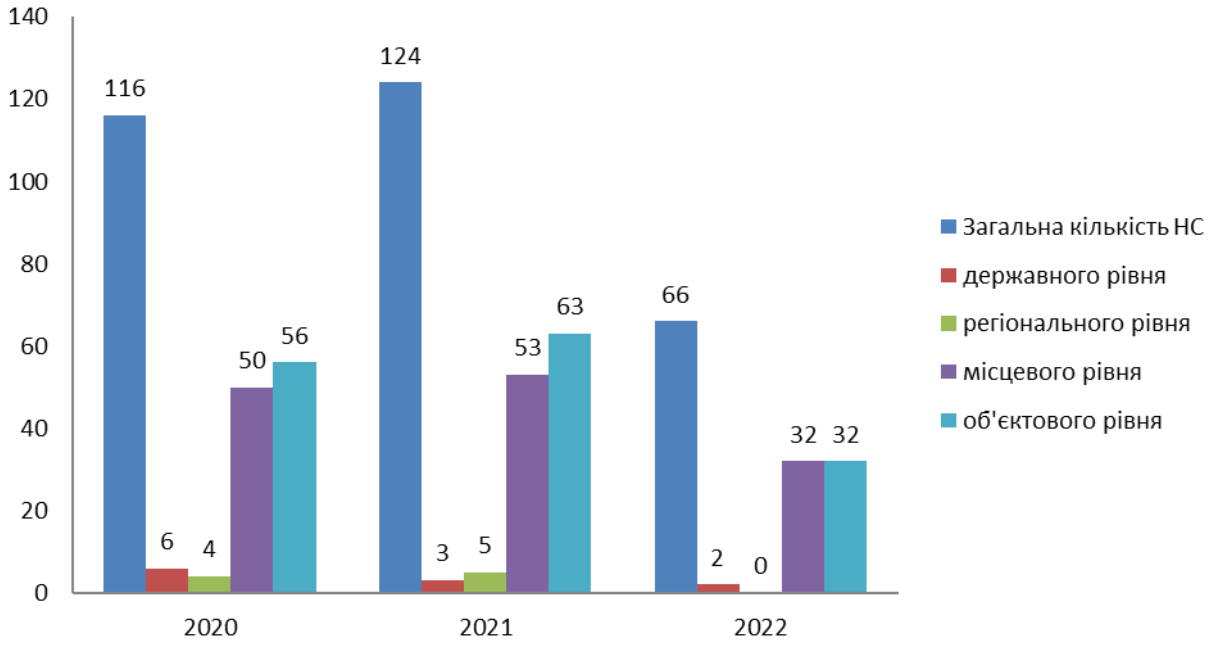


Рис. 2.2. Розподіл кількості НС за рівнем протягом 2020-2022 рр. (розроблено автором на підставі даних ДСНС України (за даними www.dsns.gov.ua)

Зазначаємо, що протягом 2022 р. органами та підрозділами ДСНС забезпечено оперативне реагування на 66 класифікованих випадків НС із розподілом за масштабами на: державного рівня – 2, місцевого – 32, об'єктового – 32; протягом 2021 р. класифіковані 124 випадки НС розподілилися наступним чином: державного рівня – 3, регіонального – 5, місцевого – 53 та об'єктового – 63. За підсумками 2020 р. розподіл за

масштабами був наступним: державного рівня – 6, регіонального – 4, місцевого – 50, об’єктового – 56.

Можемо стверджувати, протягом останніх років сберігається тенденція щодо виникнення класифікованих НС саме на мімцевому та об’єктовому рівнях, що потребує активізації співпраці та налагодження взаємодії територіальних підрозділів ДСНС України з представнимами місцевої влади на рівні об’єднаних територіальних громад.

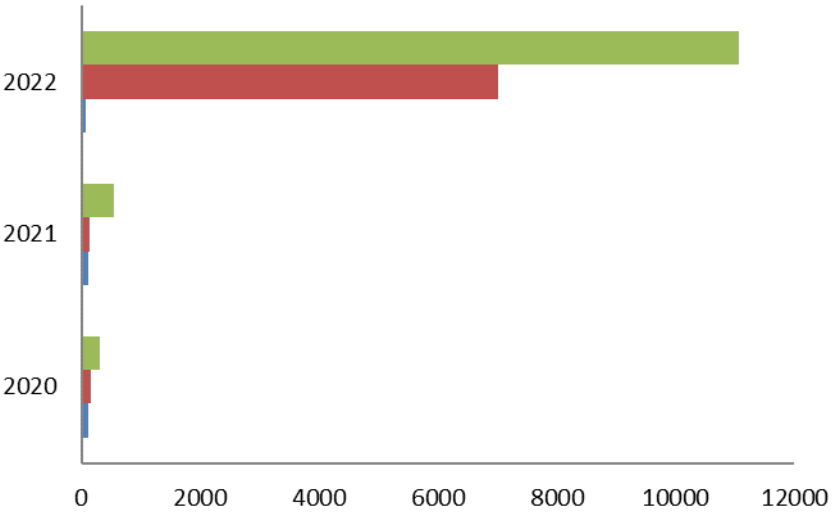
Важливим показником комплексних наслідків НС на території України є співвідношення кількості загиблих і постраждалих по відношенню до загальної кількості зареєстрованих випадків протягом 2020-2022 рр., що наведено на рис. 2.3.

Внаслідок 116 НС різного характеру протягом 2020 р. загинуло 170 осіб (з них 26 дітей) та постраждало 305 осіб (з них 46 дітей). За інформацією МОЗ станом на 01.01.2021 р. в Україні було зареєстровано 1 млн 64 тис. 479 випадків захворювання на коронавірус COVID-19, з них 18 тис. 680 випадків – летальні.

Протягом 2021 р. внаслідок НС загинуло 148 осіб (з них 16 дітей) і постраждало 545 осіб (з них 323 дитини). Відзначаємо, що ількість загиблих внаслідок НС зменшилась на 12,9 %, тоді як кількість постраждалих внаслідок НС зменшилася на 49,9 %, відповідно у порівнянні: 2021 р. – 545 осіб, 2020 р. – 1 тис. 26 осіб). Згідно з даними МОЗ України протягом 2021 р. було зареєстровано 2 млн 608 тис. 196 випадків захворювання людей на коронавірус COVID-19, з яких 77 тис. 409 – летальні (загалом із початку пандемії було зареєстровано 3 млн 672 тис. 675 випадків захворювання людей на COVID-19, із них 96 тис. 89 – летальні). У 2022 р. внаслідок 66 НС загинуло 7 тис. 4 особи (з них 471 дитина) та постраждало 11 тис. 72 особи (з них 893 дитини), відповідно зростання кількості загиблих та постраждалих в НС протягом 2022 р. спричинено наслідками НС воєнного характеру державного рівня.

Зауважимо грунтючись на аналізі офіційних даних ДСНС України, що протягом період 2013-2022 рр. спостерігалася стійка тенденція щодо

зменшення кількості НС різного характеру, а також зменшення кількості загиблих і постраждалих внаслідок них. Цікавим також є аналіз територіального розподілу динаміки виникнення НС протягом 2021-2022 рр., зважаючи на передання на теритоіальний і місцевий рівні частини функцій у сфері цивільного захисту (див. рис. 2.4).



	2020	2021	2022
Постраждало внаслідок НС, осіб	305	545	11072
Занинуло внаслідок НС, осіб	170	148	7004
Загальна кількість НС	116	124	66

Рис. 2.3. Розподіл кількості загиблих і постраждалих внаслідок НС протягом 2020-2022 рр. (розроблено автором на підставі даних ДСНС України (за даними www.dsns.gov.ua)

Відповідно до даних ДСНС України територіальний розподіл НС за 2022 р. був наступним: Закарпатська обл. (11 НС), Донецька обл. (8 НС) та Рівненська обл. (7 НС) областей, по 6 випадків НС було зареєстровано у Київській та Кіровоградській областях, по 5 випадків НС відповідно у Миколаївській та Одеській областях та по 4 випадки НС – у Дніпропетровській, Сумській і Харківській областях. По три НС зареєстровано у Житомирській, Запорізькій, Луганській, Тернопільській, Чернігівській областях та місті Києві, в інших регіонах зареєстровано по одній-дві НС. Протягом 2021 р. у

регіональному розрізі найбільшу кількість НС зареєстровано на території Миколаївської та Херсонської областей – по 11 НС, Волинської та Івано-Франківської областей – по 10 НС, Донецької області – 9 НС, м. Києва, Київської та Харківської областей – по 8 НС, Львівської області – 7 НС, Дніпропетровської, Запорізької, Рівненської та Чернігівської областей – по 6 НС, Полтавської та Тернопільської областей – по 5 НС.

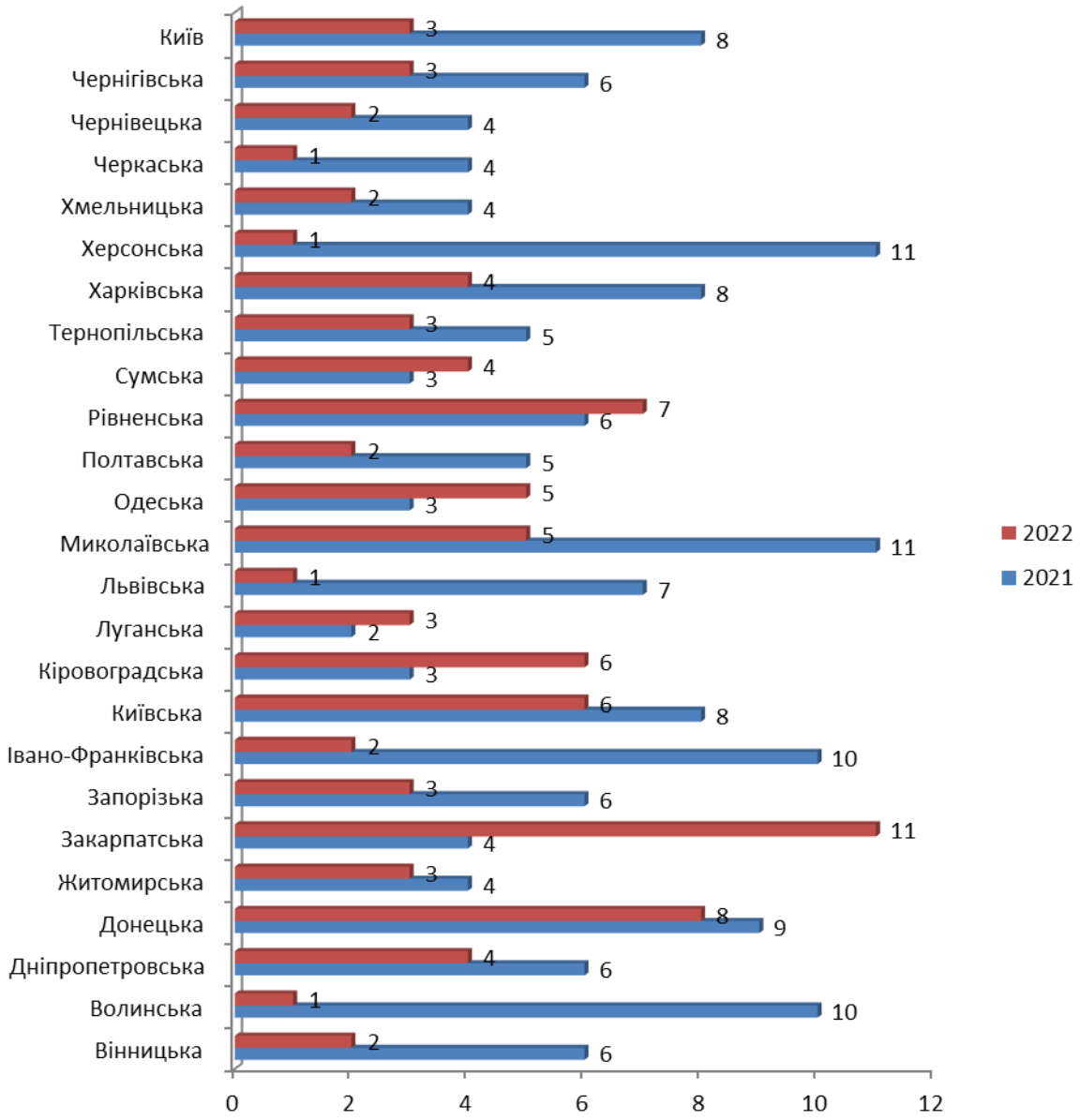


Рис. 2.3. Територіальний розподіл динаміки виникнення НС протягом 2021-2022 рр. (розроблено автором на підставі даних ДСНС України (за даними www.dsns.gov.ua)

Протягом 2022 р. на всій території України, де у зв’язку з актом збройної

агресії з боку рф та широкомасштабним вторгненням в Україну збройних сил рф відповідно до пп. 6 п. 4 [106], та Указу Президента України від 24.12.2022. № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», затвердженого Законом України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24.02.2022 № 2102-IX, було класифіковано НС воєнного характеру державного рівня, внаслідок якої за даними ДСНС України стали вимушеними переселенцями понад 13 млн. 470 тис. осіб (з них 3 млн 500 тис. дітей), загинуло за оперативною інформацією 6 тис. 884 особи (з них 450 дітей), поранено 10 тис. 947 осіб (з них 872 дитини).

За оперативними даними ДСНС України за цей пеіод «внаслідок бойових дій зруйновано та пошкоджено близько 169 тисяч об'єктів інфраструктури, зокрема: 6 тис. 400 об'єктів життєзабезпечення, понад 1 тис. об'єктів транспортної інфраструктури, більше 3 тис. закладів освіти, майже 1 тис. 300 закладів охорони здоров'я, 150 тис. 300 житлових будинків, 670 адміністративних будівель, понад 4 тис. 500 тис. інших (не військових) об'єктів. Здійснено 336 тис. 311 виїздів для ліквідації наслідків НС, небезпечних подій та гасіння пожеж, під час яких врятовано життя 9 тис. 212 особам (з яких 75 тис. 235 виїздів на ліквідацію наслідків обстрілів у тому числі ліквідацію 13 тис. 612 пожеж, під час яких врятовано 3 тис. 790 осіб, надано психологічну допомогу 194 тис. 871 особі).

Виявлено, вилучено та знешкоджено піротехнічними підрозділами 315 тис. 68 ВНП, у тому числі 2 тис. 165 авіабомб. Обстежено територію площею 78 тис. 180 гектарів». Також на базі об'єктів (наметів) ДСНС розгорнуто 1 тис. 59 пунктів незламності (обігріву), в яких надано допомогу понад 395 тис. особ. На деокупованих територіях відновлено функціонування 26 пожежно-рятувальних підрозділів ДСНС, в яких організовано цілодобове чергування, налагоджено зв'язок та проведено заходи щодо відновлення цілісності будівель.

Ґрунтуючись на аналізі виконання завдань за призначенням органами управління та рятувальними підрозділами системи ДСНС, можна стверджувати

про належну реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту в умовах триваючої російсько-української війни. Наразі потребує додаткового дослідження завдання щодо функціонування механізмів державного управління у сфері цивільного захисту як інструментарій трансформації безпекового середовища.

Справедливо зазначають Білоконь А.І. та Кравченко О.О. в роботі [17] що, «… інтереси забезпечення безпеки і комплексний підхід до запобігання загроз надзвичайного характеру є одним з найбільш актуальних напрямків у діяльності сучасної держави, і вимагають однакового підходу в державному регулюванні питань безпеки. Тому основними цілями державного регулювання цивільного захисту є: підвищення ролі і значення цивільного захисту в забезпеченні національної безпеки країни; створення системи безпеки країни від загроз і не безпек; забезпечення безпеки життєдіяльності населення; гуманізація суспільних відносин на основі соціальної спрямованості проведених заходів».

Зважаючи на вище викладене та погоджуючись з думкою Кулєшов М.М. [60], зауважимо, що запропоновані базові напрями розбудови системи цивільного захисту та її складових мають зосередитись на наступному:

– подальша розбудова ЄДСЦЗ із урахуванням проведеної децентралізації, особливостей об’єднаних територіальних громад, актуальних загроз і викликів воєнного характеру, а також поточного стану природно-техногенної безпеки території України та наслідків російсько-української війни;

– реформування сил і засабів цивільного захисту, споєднане із створенням умов функціональної взаємодії між органами управління та підрозділами цивільного захисту центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання з метою створення умов для ефективного виконання завдань за призначенням щодо реагування на виникнення НС у мирний час та в умовах воєнного стану;

– створення сучасної системи інформування та оповіщення про НС з

метою максимального охоплення населення України у разі виникнення небезпеки з використанням сучаних інформаційно-комунікаційних систем та з урахуванням потреб осіб з вадами зору і слуху, а також інформаційного комплексу знань щодо правил безпечної поведнки населення в умовах НС і бойових дій (що наразі створено із використанням різних месенджерів і мобільних додатків);

– розробка сучасної концепції укриття населення у захисних спорудах цивільного захисту, призначених для захисту від вражаючих факторів конвенційних і неконвенційних засобів ураження;

– опрацювання нового нормативно-правового забезпечення евакуації носелення в умовах НС мирного часу та бойових дій, алгоритмів проведення евакуації маломобільинх категорій населення, а також евакуації матеріальних цінностей. Окремо мають бути визначені питання розміщення і соціального забезпечення різних категорій евакуйованих та професійна підготовка керівників органів з евакуації.

Слід зазначити, що протягом останніх років сфера цивільного захисту зазнала значного реформування у звязку із зміною самої парадигми цивільного захисту та визначенням нових державних інституцій і ресурсів, серед яких важлива роль належить саме суб'єктам забезпечення цивільного захисту з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про національну безпеку України» [112] з урахуванням норм п.16 ст. 1 щодо віднесення сили цивільного захисту складу до сектору безпеки і оборони та повноваження яких у сфері цивільного захисту встановлено Кодексом цивільного захисту України.

Відповідно колективом авторів в роботі [46] розглядалося наукове обгрунтування можливості запровадження управління системою техногенною безпекою з використанням інструментарію управління ризиками виникнення НС природного та техногенного характеру та сучасною системою цивільного захисту, що корелюється із стратегією національного розвитку України на період до 2030 року.

З метою реформування ДСНС України відповідно до нових реалій

захисту населення і території України від наслідків НС було схвалено Стратегію реформування системи ДСНС України [119], якою проголошувалася не повною мірою відповідність існуючої системи ДСНС, що не спроможна у повному обсязі виконувати покладені на неї завдання з реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, забезпечення належного рівня безпеки життєдіяльності населення, його захисту від НС різного характеру. Стратегією було передбачено передавання окремих повноважень щодо організації та забезпечення пожежогасіння та реагування на НС у зв'язку з децентралізацією влади від державних органів до органів місцевого самоврядування, поєднане із визначення метою цих перетворень саме «підвищення спроможності ДСНС щодо забезпечення виконання у взаємодії з іншими складовими сектору безпеки і оборони завдань з протидії загрозам національній безпеці у сфері цивільного захисту» разом із визначенням етапності цих кроків у пеірод 2017-2020 рр. серед низки стратегічних завдань доцільно відзначити оптимізацію на центральному, регіональному, територіальному та об'єктовому рівнях організаційної структури ДСНС; удосконалення ЄДСЦЗ із урахуванням реформування системи ДСНС і децентралізації; розмежування повноважень у сфері цивільного захисту на регіональному і місцевому рівнях між органами державної і місцевої влади з урахуванням децентралізації; удосконалення механізму взаємодії з іншими структурами забезпечення національної безпеки шляхом подальшого розвитку державного центру управління в НС у складі ДСНС з відповідним утворенням регіональних центрів та налагодження їх взаємодії з Головним ситуаційним центром України та іншими ситуаційними центрами складових сектору безпеки і оборони. Всі перелічені заходи знаходились у чинному нормативному полі у звязку із проведенням загальнодержавної адміністративної реформи, що передбачає вдосконалення державного устрою в цілому та надання певної частини повноважень, функцій і завдань місцевим органам виконавчої влади.

Наразі існує декілька наукових підходів щодо формулювання визначення «механізм державного управління». Відповідно дослідник Авер'янов В.Б. [1]

вважає, що «механізм державного управління – це сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення, відповідно із визначенням елементами зазначеного механізму: системи органів виконавчої влади; сукупності правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так й процесів її функціонування та розвитку».

Існує думка Кравченко О. [55], що «механізми державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-які суспільні відносини з метою досягнення поставлених цілей. Тобто механізм державного управління виконує роль механізму суспільного самоуправління».

За загально прийнятим визначенням у словнику [121] механізми публічного управління – це «сукупність засобів, методів та важелів держави, спрямованих на формування, реалізацію та досягнення пріоритетних цілей у сфері публічного управління, що базуються на принципах наукового обґрунтування, об’єктивності, цілісності, узгодженості та чіткій скоординованості дій суб’єктів публічного управління, із одного боку, та злагодженої, конструктивної взаємодії об’єктів публічного управління – з другого». Тобто механізм публічного управління визначається сукупністю політичних, економічних, організацій них, мотиваційних та правових засобів впливу суб'єкту управління (органів публічної влади та місцевого самоврядування) на об'єкти управління.

Тоді як визначення «механізм державного управління» на думку дослідників не має загально прийнятого та єдиного підходу до трактування його визначення. Так, Авер’янов В.Б. [1] це поняття визначає так: механізм державного управління – це сукупність державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх

правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення. Звідси складовими елементами механізму державного управління виступають: система органів виконавчої влади; сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку.

Нижник Н.Р. та Машков О.А. вважали [80], що «механізм державного управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на внутрішні та зовнішні фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта».

Бакуменко В.Д. та Князєв В.М [33] визначають механізм державного управління як «практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей».

Маємо погодитись із думкою Ісаєнко І.А. [41] та Неділько А.І.[79], що «механізм державного управління» та «механізм публічного управління» як й будь-які управлінські механізми – або державного управління або публічного управління мають формувати певний зміст, що може визначатися саме способом або характером дій на об’єкт впливу. Відповідно можемо стверджувати, що способи будуть реалізовуватися через певні алгоритми та процедури дій з розумінням того, що наявність самої відмінності в суб’єктах та об’єктах впливу далі зумовлюватиме суттєві відмінності у формах, способах і методах дій (впливу). Додатково наголосимо на тому, що наявна потреба того, щоб механізми публічного управління були гнучкими, могли запобігати виникненню проблемних ситуацій, що вони мають впорядковувати, щоб не виникало потреби постійно змінювати їх залежно від ступеня розвитку суперечностей між різними органами державної влади та місцевого самоврядування.

За цих обставин важливою є думка Мельниченка О.А. [71] стосовно того, що перелік складових механізмів публічного управління реагуванням на НС є

тотожним тому, що притаманний механізмам державного управління НС – власне «суб'єкти, об'єкти, функції, цілі, принципи, методи та засоби регуляторного випливу».

На думку Бакуменка В.Д. [33] поняття «механізм державного регулювання» можна визначити як «сукупність функцій, етапів і послідовних процедур регуляторного впливу на організаційну систему, що супроводжується досягненням певного результату цього впливу, який може бути зіставлений з індикаторами показниками для визначення рівня досягнення управлінських (програм них) цілей».

Грунтуючись на вищевикладеному, можемо стверджувати, що нами було проведено порівняльний аналіз понять «механізм державного управління» та «механізм державного регулювання» (див. табл. 2.1.), що дозволило у подальшому сформулювати визначення поняття «механізми державного управління у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища».

Таблиця 2.1

Порівняльний аналіз понять «механізм державного управління» та «механізм державного регулювання» (розроблено автором на підставі [33, 37])

Вид механізму	Призначення механізму	Складові механізму визначають			
регулювання	регулювання діяльності, регулювання функціоналу, регулювання процесу	мету	послідовність регулятивного впливу	засоби регулятивного впливу	моніторинг або контролінг
управління	створення організаціної ситеми для здсйнення регулювання або управління	план або прорама дій щодо досягнення мети	організаційне проєктування	мотивацію	процесний контроль

Тобто ми можемо вказати на відмінності інструментарію, що буде задіяний при активізації певних механізмів у сфері цивільного захисту, що

дозволить нам опрацювати їхню класифікацію.

Грунтуючись на аналізі досліджень Домбровської С.М.[36], Іщенка Г.Г. [42], Кулєшова М.М. [59], Потеряйка С.П. [93] та Шойка В.А. [142] нами проведено класифікацію механізмів державного управління у сфері цивільного захисту (див. табл. 2.2).

Можемо констатувати, що поняття «механізм» узагальнено можна визначити як з одного боку як сукупність наявних взаємозалежних і взаємодіючих складових або елементів, навної внутрішньої взаємовпорядкованості та взаємоузгодженості між ними, а з другого боку – наявність диференціації та певної автономності, тобто іншими словами механізм можна представити як систему в дії, а не власне дію цієї системи.

Таблиця 2.2

Класифікація механізмів державного управління у сфері цивільного захисту (розроблено автором)

Назва	Ознаки
Рівень впливу	державні, регіональні, місцеві, об’єктові
Субєкт впливу	органи державного управління та місцевого самоврядування, громадські об’єднання, представники бізнесу
Об’єкт впливу	надзвичайні ситуації природного, техногенного, соціального і воєнного характеру; техногенні та природні катастрофи; обстановка в зоні надзвичайної ситуації; органи місцевого самоврядування; підприємства, організації та установи; населення; територіальні органи управління ДСНС України та підпорядковані їй підрозділи; підрозділи безпосереднього підпорядкування апарату ДСНС України
Мета впливу	попередження загроз, локалізація надзвичайних ситуацій, ліквідація їх наслідків, відновлення функціонування в звичайному (штатному) режимі
Спосіб впливу	нормативно-правовий, організаційний, адміністративний, контролінг, інституційний, координаційний, економічний, ресурсний, фінансовий, інформаційний, кадровий, матеріально-технічний

Спираючись на це, можемо надати узагальнене визначення механізму «механізми державного управління у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища» як сукупності доступних цілей, способів розв'язання суперечностей, методів адміністративного, економічного, правового та соціально-мотиваційного характеру і засобів впливу наділених владою інституцій у сфері цивільного захисту, які їх використовують для зменшення негативних ефектів від ймовірних та наявних загроз і викликів НС різного характеру, тобто цей механізм складається відповідно з суб'єктів, об'єктів, функцій, цілей, принципів, методів і засобів випливу з використанням специфічних форм і методів управління з метою забезпечення стійкого функціонування означеної системи.

Погоджуючись із думкою дослідників Домбровської С.В. [36], Кулешова М.М. [59], Потеряйка С.П. [93], Шойка В.А. [142], змушені констатувати, що наразі проблемним питанням є здійснення класифікації механізмів державного управління, базуючись на методах, засобах, важелях та інструментах саме за умови складності їх науково-практичного обґрунтування.

Відповідно, можемо визначити інституційний механізм державного управління у сфері цивільного захисту як взаємозалежну сукупність заходів і відповідних інституцій у сфері цивільного захисту, за допомогою яких держава здійснює свій вплив на безпекове середовище, а також її суб'єктів та об'єктів. За організаційною структурою механізм державного управління у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища за своєю організаційною структурою має вигляд взаємопов'язаної системи, яка охоплює стратегічну мету, тактичні цілі, оперативні дії, завдання, принципи, функції, комплекс заходів, фактори впливу на суб'єкти і об'єкти, методи прямої та непрямої дії, що підкреслює значимість сукупності державних інституційних заходів, сегментне забезпечення та важелі, збалансованість інтересів, методи контролю та відповідні результати. Акцентуємо увагу на тому, що механізми державного управління прямої дії забезпечують виконання сформованих та затверджених нормативно-правових документів щодо розвитку безпекового

середовища, зокрема цивільного захисту, у той час як непрямі – формують підґрунтя для функціонування відповідних процесів у безпековому середовищі за рахунок відповідних важелів впливу екологічного, економіко-фінансового, інноваційно-інвестиційного тощо.

Задля реалізації механізмів державного управління у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища держава визначає мету, завдання, напрями, принципи державної політики, встановлює обсяг бюджетного фінансування та створює систему інших регуляторів, тоді як до об'єктів сфери цивільного захисту, які впорядковує держава слід віднести державні, галузеві і комунальні служби цивільного захисту, їх сили і засоби.

Головним органом управління у сфері цивільного захисту, що забезпечує реалізацію цілей та завдань у сфері цивільного захисту є ДСНС України, на яку покладено завдання безпосередньої реалізації державної політики. Кабінет Міністрів України та МВС України розробляють інструментарій для ефективної діяльності сфери цивільного захисту, здійснюють планування та прогнозування, визначають державні стандарти, розробляють програми держзамовлень з метою забезпечення галузі необхідними ресурсами, контролюють діяльність у сфері цивільного захисту. Основними завданнями регулювання сфери цивільного захисту є захист населення і територій від НС; запобігання виникненню НС і реагування на НС та ліквідація їх наслідків.

Наразі основними цілями механізмів державного управління у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища є забезпечення безпеки та захисту населення і територій, матеріальних і культурних цінностей, довкілля від негативних наслідків НС у мирний час та особливий період, подолання наслідків НС. При цьому органи влади мають дотримуватися таких принципів: законності, прозорості, системності, оптимальності, прогнозованості, пріоритетності, ефективності та соціальної відповідальності, дотримання яких сприяє підвищенню дієвості та ефективності згаданих механізмів.

Базовою умовою ефективного функціонування сфери цивільного захисту

як складової безпекової сфери в цілому є наявність дієвого інструментарію впорядкування процесів. Тоді як базовими методами державного управління у сфері цивільного захисту є адміністративні, економічні, правові та соціально-мотиваційні.

Доцільно зауважити, що адміністративні методи засновані на силі державної влади і містять у собі міри заборони, дозволу та примусу. Реалізацію заходів у сфері цивільного захисту регламентує дозвіл, що передбачає згоду на здійснення певних видів діяльності з розумінням того, що примус і заборона виражаються у вимогах до фахівців мати відповідні сертифікати, проходити із певною регулярністю курси по підвищенню кваліфікації, дотримувати встановлених стандартів у своїй діяльності. Щодо сфери цивільного захисту базовими інструментами адміністративних методів відповідно є розробка та контроль виконання державних програм з надання громадянам України захисту в умовах НС і бойових дій; контроль діяльності служ цивільного захисту різного рівня.

Отже, опрацьовані нами механізми державного управління у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища, що містить взаємопов’язані складові, орієнтований на досягнення визначеної стратегічної мети, спрямованої на забезпечення стабільного функціонування безпекового середовища, зокрема її складової – цивільного захисту, а також тактичних цілей – адекватного реагування на наслідки НС різного характеру та бойових дій, забезпечення цивільного захисту населення і території України в умовах трансформації безпекової сфери країни під впливом сучасних викликів і загроз, інтеграції України до світового безпекового середовища та , зокрема приєднання до Механізму цивільного захисту ЄС.

При формуванні та функціонуванні опрацьованих нами механізмів суттєвим моментом є змога не тільки використання в комплексі, а й прикладання окремих його складових під впливом багатоваріантних факторів впливу.

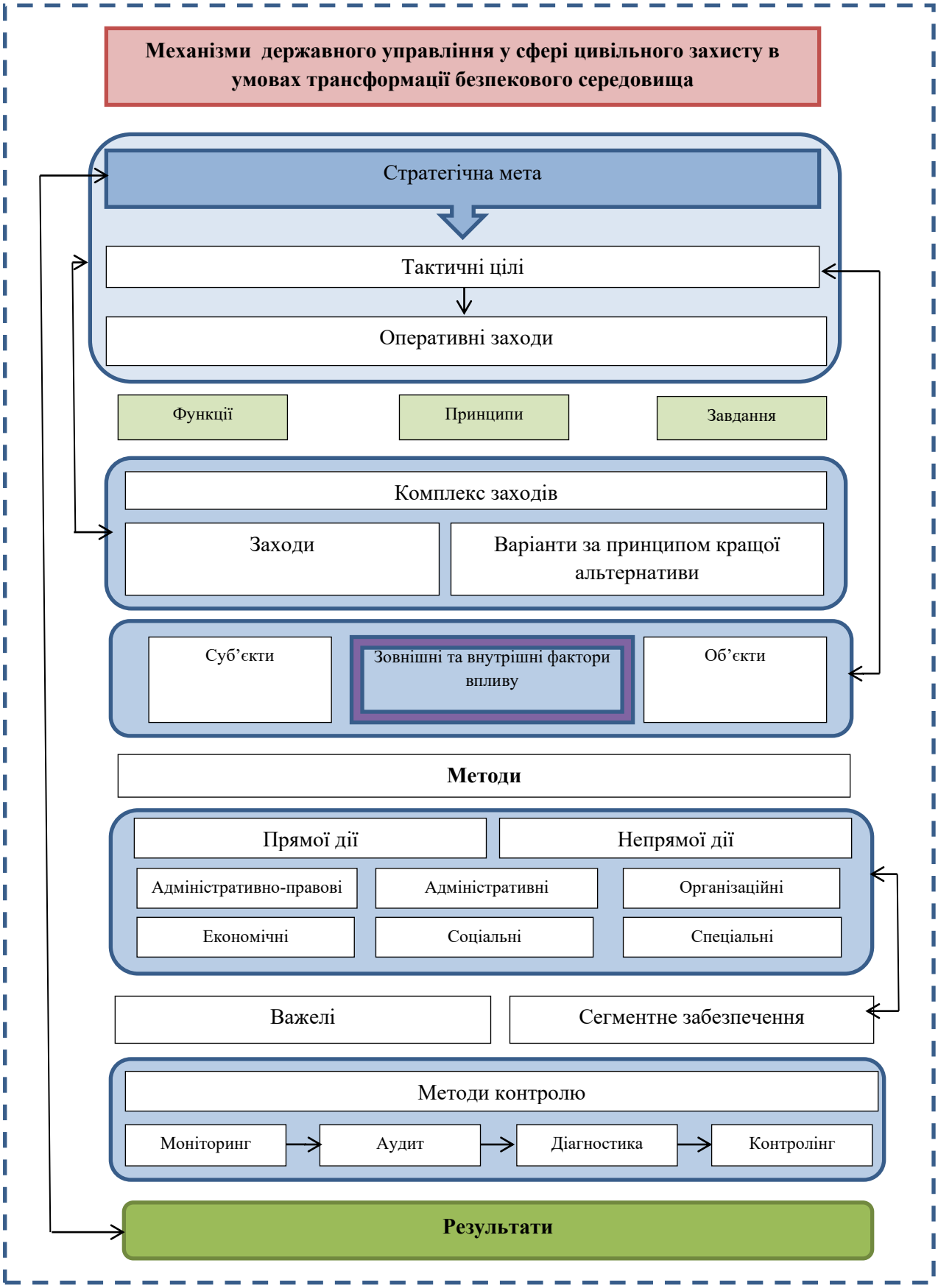


Рис. 2.4. Модель механізмів державного управління у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища (розроблено автором)

Відповідно, стратегічна мета, тактичні цілі та оперативні дії, завдання, принципи та функції, з одного боку, й комплекс заходів державного управління у сфері цивільним захистом з іншого, потребують застосування адекватних методів прямої або непрямої дії та інструментів впливу суб'єктів у вигляді інституцій державного або недержавного сектору та відповідні об'єкти, а саме: процеси захисту населення і території України від наслідків НС різного характеру та бойових дій, а також їх сегментні складові, які мають проблемний або кризовий стан і потребують негайного втручання з боку суб'єктів національного безпекового середовища. Незаперечна ефективність та дієвість запропонованих механізмів підтверджується зростанням рівня спроможностей у сфері цивільного захисту адекватно реагувати на нові виклики і загрози безпековому середовищу в умовах його триваючої трансформації.

2.2 Засади формування безпекового середовища в контексті європейської та євроатлантичної інтеграції України

В умовах сучасної Європи маємо говорити про органічне співіснування двох безпекових середовищ – загальноєвропейського та національного (окремої країни), що поєднуються у сполучену безпекову сутність, що включає рівновагу прав країни на захищеність і недоторканність своїх територій за умови припинення юрисдикції міжнародного права на кордонах суверенної держави, у межах яких чинним є національне законодавство. Наразі наявна загальноєвропейська практика щодо взаємодії протилежних явищ і процесів дуального контексту – посилення регіональної специфіки країн і створення єдиного європейського безпекового середовища. За існуючих умов досить складно виокремити безпекові механізми будь-якої країни, поєднати їх із спільними цілями співдружності і дотриманням національних інтересів, гарантуванням спільної безпеки та індивідуальної безпеки громадян. Наразі ми можемо говорити про взаємопроникність глобального, регіонального і

субрегіонального рівнів безпеки ЄС, та відповідно зміну інтеграційної парадигми приєднання України до європейського та євроатлантичного середовища, що закріплено в Конституції. Саме тому потребують поглибленого дослідження механізми та інструменти європейської системи універсальної і регіональної (субрегіональної) безпеки, яка здійснюється через низку відповідних структур, що є дієвими механізмами у протидії сучасним викликам. Мова йде про систему кооперативної безпеки, тобто сукупність низки різноманітних безпекових механізмів, яка пройшла довгий шлях від тимчасових ситуативних військових союзів до обґрунтованої концепції колективної безпеки та оборони і сучасної концепції кооперативної безпеки, що готова адекватно реагувати на гібридні загрози сьогодення.

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

На рівні ЄС нормативно безпеку було визначено у 2018 р. як головний пріоритет Європейської політики сусідства, тобто «новий фокус на безпеці відкриє широкий спектр нових сфер співпраці» [149], з вказанням того, що спрямування йде на стабілізацію ситуації у найближчому оточенні ЄС та уникання загроз, відсунення їх подалі від кордонів Євросоюзу без гарантування безпеки країнам-сусідам із визначенням базових напрямів співпраці з ними: попередження конфліктів, захист кордонів, протидія тероризму, радикалізації й організованій злочинності, трансформації сектору безпеки.

Зауважимо, що система планування на випадок НС і кризових ситуацій на глобальному міжнародному рівні, наприклад у ЄС [85, 136] та їх країнах-членах [75] перебувають в стані постійного вдосконалення і розвитку,

відповідно вирішення цих проблем вимагає активної співпраці між урядами та приватним сектором, військовими і цивільними.

Україна отримала цей статус кандидата у члени Європейського Союзу (ЄС), тобто рух передбачає три етапи: укладення Асоціації між країною і ЄС, отримання статусу кандидата і вступ до ЄС. Для набуття членства в ЄС Україна має виконати низку вимог, а саме відповідати «копенгагенським критеріям» – політичним (стабільність установ, що гарантують демократію, верховенство права, дотримання прав людини та захист прав меншин); економічним (дієва ринкова економіка) та правовим (зобов'язання, які випливають із факту вступу до ЄС, зокрема, визнання його політичних, економічних та монетарних цілей). Також статус кандидата у члени ЄС означає, що країна, яка претендує стати членом ЄС, має прийняти європейське законодавство і перевести його у статус національного.

Протягом 2022 р. ЄС надав понад 700 млн євро гуманітарної та прямої підтримки через Механізм цивільного захисту ЄС (далі – Механізм), зокрема понад 38 тис. тон гуманітарної допомоги для пом’якшення наслідків повномасштабної збройної агресії рф. Термінова активізація Механізму із початком повномасштабної війни дала змогу задовольнити базові потреби постраждалих та посилити здатність державних органів влади реагувати на кризові ситуації. З огляду на це приєднання до Механізму, який об’єднує всі служби з надзвичайних ситуацій, є пріоритетом для України. Також визначено, що системи цивільного захисту країн-членів ЄС переважно є децентралізованими з керівництвом або на урядовому рівні, або делеговані одному з міністерств (оборони, внутрішніх справ, внутрішньої безпеки, сільського та міського розвитку тощо) чи спеціалізованому органу державного управління (міністерству, агенції, службі). Окрім цього, наголошується на підготовці керівного складу органів управління і особового складу пошуково-рятувальних підрозділів, а також розвитку добровільних формувань цивільного захисту (добровільних пожежних формувань) та навчанні населення щодо дій в умовах надзвичайних ситуацій. Нині існує тенденція на рівні ЄС щодо

переходу від системи цивільного захисту, що орієнтована на реагування на виникнення надзвичайних ситуацій і ліквідацію їх наслідків, до системи, завданням якої є запобігання і профілактика НС різного характеру. Досвід співпраці з Механізмом у довоєнний період, а також допомога ЄС під час активних військових дій доводять доцільність повноцінної участі України в ньому з метою підвищення рівня ефективності вітчизняної системи цивільного захисту та удосконалення державного управління у цій сфері, посилення спроможностей у запобіганні та ліквідації наслідків НС різного характеру на національному і міжнародному рівнях із залученням національних сил країн-членів ЄС за підтримки Координаційного центру реагування на надзвичайні ситуації Механізму, що сприятиме координованому наданню гуманітарної допомоги постраждалому населенню [31].

Дієве оперативне реагування на виникнення НС різного характеру можливе лише за умови функціонування ефективних механізмів координації і взаємодії суб'єктів протидії НС, захисту населення і територій від наслідків НС, а також наявності відповідних спроможностей ЄДСЦЗ. Слід зауважити, що необґрунтовані прогнози щодо стану техногенно-природної безпеки, неготовність складових системи цивільного захисту на територіальному рівні і нерозвиненість мережі служб цивільного захисту на рівні об'єднаних громад формують у суспільстві недовіру щодо здатності держави забезпечити надання адекватної допомоги в умовах НС.

На ранніх етапах створення єдиної державної системи запобігання та ліквідації НС основному вирішувалися завдання щодо порятунку населення постраждалого внаслідок техногенних аварій і катастроф та стихійних лих. Наразі існуючий стан єдиної державної системи попередження й ліквідації НС та рівень розвитку її підсистем немає повного спектру спроможностей для забезпечення комплексного захисту населення та територій від НС різного характеру.

Як бажаним результатом трансформації єдиної державної системи попередження й ліквідації НС можна визначити її спроможність щодо

здійснення заходів, котрі спрямованих на попередження і мінімізацію ризиків можливого виникнення НС, а також збереження життя і здоров'я населення, зниження матеріальних втрат і розмірів шкоди навколишньому природному середовищу. На даному етапі мета реалізації державної політики у сфері цивільного захисту має передбачати гарантування відповідного рівня захисту населення й територій від можливих НС у встановлених межах показників прийнятного ризику, визначених відповідно до стану соціально-економічного розвитку держави з урахуванням наявного світового досвіду у сфері кризового менеджменту та управління ризиками НС. Окреслену проблему можна характеризувати як міжрегіональну та міжвідомчу, потребуючу застосування комплексних методів організації та управління на рівні державної та місцевої влади, залучення місцевого самоврядування на рівні територіальних громад та самих громадян до створення безпекового середовища з урахуванням сучасних викликів в умовах НС, воєнних дій та повоєнного відновлення.

Реформування сфери цивільного захисту як складової безпекового середовища в контексті європейської інтеграції України потребує не тільки вивчення та імплементації набутого досвіду ЄС, а й урахування зміни безпекової парадигми у розрізі цивільного захисту, що була створена після завершення Другої світової війни за умов тісної співпраці європейських країн із США і розробки безпекових концепції, що наразі потребують кардинального перегляду у зв'язку з необґрунтованою агресією рф проти України.

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

Екстрена активізація Механізму цивільного захисту ЄС, як складової загальноєвропейської безпекової системи, із початком повномасштабної війни із рф створила умови для задоволення базових потреб постраждалих і

підсилила спроможність органів державної влади адекватно реагувати на кризові ситуації, пов’язані з наданням гуманітарної допомоги значній частині населення і відновленням систем життєзабезпечення країни. За цих умов реформування сфери цивільного захисту як складової безпекового середовища України набуває значної ваги з урахуванням отримання дорожньої карти щодо приєднання до Механізму цивільного захисту ЄС, який об'єднує всі служби із НС.

Більшість наукових досліджень, присвячених дослідженню цивільного захисту як складової безпекової сфери, зосереджувалися на дослідженні методичних підходів до ідентифікації та визначення змісту НС як об’єкту дослідження та формулюванню дієвих механізмів ефективного реагування на виникнення НС та ліквідацію їх наслідків.

Методичні підходи до модернізації державної системи цивільного захисту в контексті європейської інтеграції України ґрунтовною було досліджено автором Костенком В. [53, с. 112], а також автором наголошувалося на тому, що для побудови ефективної та орієнтованої на стандарти ЄС вітчизняної системи цивільного захисту потрібно розширення співпраці з європейськими колегами з подальшим приєднанням до Механізму цивільного захисту як дієвого інструменту реагування на виникнення НС різного характеру.

Авторкою Терент’євою А.В. в роботі [133, с. 112-113] продемонстровано функціональний аспект Механізму цивільного захисту ЄС в сучасних умовах суспільного розвитку, технологічні особливості й обставини його активації у відповідь на запити країн ЄС, а також інших країн, пов’язані з відсутністю їх можливостей щодо самостійної ліквідації або мінімізації виникнення наслідків НС природного або техногенного характеру.

У зв’язку з частковим накладанням безпекових середовищ НАТО та ЄС цікавим також є розуміння того, Північноатлантичний альянс має необхідні інструменти для спільного реагування на природні катаклізми, техногенні катастрофи, терористичні акти та надзвичайні ситуації, спричинені воєнними

діями.

Дослідниками Яковчуком Р. та Лоїком В. в роботі[144, с. 173-174] наголошується, що модель активації механізму цивільного захисту НАТО дасть можливість ефективно реагувати на масштабні НС, ліквідація наслідків яких потребує залучення міжнародних рятувальних сил, зокрема в особливий період в Україні.

Проведений аналіз джерел наукової інформації за темою публікації дозволяє сформулювати твердження про наступне реформування вітчизняної системи цивільного захисту з урахуванням кращих європейських практик дозволять якісно та кількісно підвищити її спроможність щодо реагування на виникнення НС.

В умовах сучасної Європи маємо говорити про органічне співіснування двох безпекових середовищ – загальноєвропейського та національного (окремої країни), що поєднуються у сполучену безпекову сутність, що включає рівновагу прав країни на захищеність і недоторканність своїх територій за умови припинення юрисдикції міжнародного права на кордонах суверенної держави, у межах яких чинним є національне законодавство. Наразі наявна загальноєвропейська практика щодо взаємодії протилежних явищ і процесів дуального контексту – посилення регіональної специфіки країн і створення єдиного європейського безпекового середовища. За існуючих умов досить складно виокремити безпекові механізми будь-якої країни, поєднати їх із спільними цілями співдружності і дотриманням національних інтересів, гарантуванням спільної безпеки та індивідуальної безпеки громадян. Наразі ми можемо говорити про взаємопроникність глобального, регіонального і субрегіонального рівнів безпеки ЄС, та відповідно зміну інтеграційної парадигми приєднання України до європейського та євроатлантичного середовища, що закріплено в Конституції. Саме тому потребують поглибленого дослідження механізми та інструменти європейської системи універсальної і регіональної (субрегіональної) безпеки, яка здійснюється через низку відповідних структур, що є дієвими механізмами у протидії сучасним

викликам. Мова йде про систему кооперативної безпеки, тобто сукупність низки різноманітних безпекових механізмів, яка пройшла довгий шлях від тимчасових ситуативних військових союзів до обґрунтованої концепції колективної безпеки та оборони і сучасної концепції кооперативної безпеки, що готова адекватно реагувати на гібридні загрози сьогодення.

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

На рівні ЄС нормативно безпеку було визначено у 2018 р. як головний пріоритет Європейської політики сусідства, тобто «новий фокус на безпеці відкриє широкий спектр нових сфер співпраці» [149], з вказанням того, що спрямування йде на стабілізацію ситуації у найближчому оточенні ЄС та уникання загроз, відсунення їх подалі від кордонів Євросоюзу без гарантування безпеки країнам-сусідам із визначенням базових напрямів співпраці з ними: попередження конфліктів, захист кордонів, протидія тероризму, радикалізації й організованій злочинності, реформування сектору безпеки.

На думку дослідників Медвідя Ф. і Чорної М. [69, с. 122-125] створення ефективного сектору безпеки й оборони України «має забезпечити ефективне реагування на сучасні виклики й загрози національній безпеці України, що мають комплексний характер; раціональне використання потенційних можливостей суб’єктів сектору безпеки й оборони для захисту національних інтересів; узгодження концепцій (програм) реформування та розвитку цих суб’єктів; ефективне управління сектором безпеки й оборони та міжвідомчу взаємодію в мирний час, у кризових ситуаціях та в особливий період; цільовий і прагматичний підхід до визначення обсягів фінансових і матеріально-

технічних ресурсів, необхідних для ефективного функціонування, підготовки та застосування суб'єктів сектору безпеки й оборони». Таким чином, можна стверджувати, зо реалізація державою функції цивільного захисту є складовою безпекової сфери та вагомим фактором забезпечення національної безпеки України.

За результатами компаративного аналізу законодавства ЄС у сфері цивільного захисту можна виокремити три базові документи: Договір про функціонування ЄС, Договір про ЄС та Протокол № 10 до нього. Відповідно ст. 6 Консолідованої версії Договору про функціонування ЄС визначено повноваження щодо вжиття дії допомоги, координації та доповнення дій країн-членів на європейському рівні, у тому числі й у сфері цивільного захисту. Засади політики ЄС визначено у ст. 96 Розділу XXIII Договору про функціонування ЄС, де зазначено, що цивільний захист охоплює «співпрацю між державами-членами з метою поліпшення ефективності систем запобігання та захисту від природних або антропогенних стихійних лих. Діяльність ЄС спрямовується на підтримку та доповнення діяльності країн-членів на національному, регіональному та місцевому рівнях щодо запобігання ризикові, навчання фахівців із цивільного захисту й подолання природних або антропогенних стихійних лих у межах ЄС; сприяння швидкій, ефективній, оперативній співпраці національних служб цивільного захисту в межах ЄС; сприяння узгодженості в контексті роботи з питань цивільного захисту на міжнародному рівні» [48].

Тобто Європейським Союзом визначені три базові напрями реалізації заходів у сфері цивільного захисту: підготовка кадрів для служб екстреного реагування на виникнення надзвичайних ситуацій, на які покладається обов'язок ліквідації наслідків цих ситуацій; організація та координація співпраці між службами різних краї-членів ЄС в умовах реагування на виникнення НС і ліквідації їх наслідків; допомога силами та засобами резервних фондів конкретній країні-члену ЄС при запобіганні надзвичайним ситуаціям і ліквідації їх наслідків. А також згідно з ч. 1 ст. 42 «спільна

безпекова та оборонна політика є невід'ємною частиною спільної зовнішньої та безпекової політики, яка забезпечує Європейському Союзу оперативну спроможність, що спирається на цивільні та військові засоби.

Європейський Союз може використовувати їх у місіях поза межами Союзу, щоб підтримувати мир, запобігати конфліктам та зміцнювати міжнародну безпеку відповідно до принципів Статуту ООН. Спільна безпекова та оборонна політика передбачає поступове формування спільної оборонної політики ЄС, що призведе до спільної оборони, якщо так одностайно вирішить Європейська Рада. Політика Союзу, згідно з цією секцією, не шкодить особливому характеру безпекової та оборонної політики певних країн-членів та поважає зобов'язання певних країн-членів, що вважають свою спільну оборону реалізованою в НАТО» [35].

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

Згідно із ч. 2 ст. 42 [35], «країни-члени надають у розпорядження Союзу цивільні та військові ресурси для здійснення спільної безпекової та оборонної політики і таким чином сприяють досягненню цілей, визначених Радою. Ті країни-члени, що разом створюють багатонаціональні сили, також можуть

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

Відповідно до законодавства ЄС ст. 222 [48] передбачено зобов'язання взаємодопомоги країн-членів Союзу в умовах техногенних аварій і катастроф та стихійних лих, тобто ця стаття є унікальним прикладом інституціалізованого співробітництва при реагуванні на техногенні аварій і катастрофи або стихійні лиха, хоча «солідарність» і «співпраця» є задекларованими принципами в діяльності ООН. На поточний момент відсутня практика застосування цього правового інструменту, який регламентує застосування норм ст. 222 Договору про функціонування ЄС, у зв'язку з чим правові наслідки і процедура його застосування при реагуванні на техногенні аварій і катастрофи та стихійні лиха далеко є не встановленими. Тобто ефективність реалізації даної норми буде можливим оцінити у віддаленій перспективі за умови практичного неодноразового застосування.

Опікуватися проблемою цивільного захисту у межах ЄС почали наприкінці 80-х років минулого століття, коли захисту в Генеральному директораті з навколишнього середовища у 1985 р. відбулися слухання щодо безпеки населення в умовах стихійних лих, а в 1987 р. було утворено з числа національних чиновників та експертів мережу національних при реагуванні на виникнення техногенних аварій і стихійних лих [154, с. 128]. Можна констатувати, що в рамках європейської інтеграції ця мережа стала першою трансурядовою мережею у сфері безпеки. Переважна більшість подібних проєктів міжурядової співпраці в період до 1990-х років минулого століття було зосереджено на питаннях інформаційної взаємодії та обміну даними про стан навколишнього середовища, а також на ініціативах щодо поглиблення взаємодії

всередині ЄС у разі стихійних лих або техногенних катастроф.

Необхідність створення дієвого та ефективного механізму захисту громадян країн-членів ЄС визначили заходи реагування на катастрофічне цунамі в Індійському океані 2004 р. і організація евакуації їх постраждалих громадян, враховані у директивних документах ЄС щодо реагування на стихійні лиха [148, с. 145; 151]. Внаслідок чого було прийнято рішення щодо визначення шляхів вдосконалення існуючого Механізму цивільного захисту та дослідження можливості створення процедури швидкого реагування ЄС на масштабні стихійні лиха і техногенні катастрофи [150].

Парламент ЄС наголосив на потребі «створення пулу спеціалізованих цивільних підрозділів цивільного захисту із відповідним обладнанням, які повинні проходити спільні навчання та бути доступними у випадку природних, гуманітарних чи екологічних лих, або тих, що пов'язані з промисловими ризиками, в межах Союзу чи в інших країнах світу» [150]. Задля удосконалення Механізму було запропоновано два напрями – створення оперативного центру для планування та підготовки до надзвичайних ситуацій, впровадження принципів децентралізації управління за умови запровадження протоколів взаємодії, а також збереження контролю країнами-членами за своїми внесками у формі спеціалізованого обладнання та персоналу у разі відсутності загроз виникнення техногенних аварій і стихійних лих [151], що був оприлюднений у травні 2006 р. Виключення становили матеріальні ресурси для задоволення термінових гуманітарних потреб (польові медичні госпіталі, медикаменти і вироби медичного призначення, установки та засоби очищення води), місцем зберігання яких було визначено гуманітарні хаби по всьому світу для можливості термінової доставки до зони кризи або НС.

Аналізуючи досвід ЄС щодо реагування на потужні кризи останніх десяти років, що проявилися масовим напливом біженців із Сирії у 2015 р., численних терористичних атаках та стихійних лихах 2018-2020 рр., не вдається остаточно підтвердити дієвість та ефективність існуючих механізмів взаємодії через особливості функціонування національного цивільного захисту країн-

членів. Ця проблема пов’язана з недостатньою координацією і кооперацією між організаціями та службами, що задіються при реагуванні на кризи і НС. Все вище згадане спонукало розширити співпрацю у межах ЄС між його країнами-членами в галузі цивільного захисту та розширити свої можливості щодо проведення операцій цивільного захисту на континенті і в усьому світі. За результатами вивчення практичних заходів ЄС у сфері цивільного захисту встановлено, що Механізм цивільного захисту ЄС поєднує зусилля сфері реагування на кризи і надзвичайні ситуації 34 європейських країн (27 країн-членів Союзу, Великої Британії, Північної Македонії, Ісландії, Чорногорії, Норвегії, Сербії і Туреччини) за умови об’єднання ресурсів, що можуть бути надані країнам, які постраждали від криз і НС, у всьому світі. Тобто при активації Механізму Єврокомісією відбувається координація надання допомоги у межах і поза межами ЄС через Координаційний центр реагування на надзвичайні ситуації.

На думку дослідника Villani S. [161, с. 928] Механізм цивільного захисту ЄС покликаний «підтримувати, доповнювати та сприяти координації дій держав-членів ЄС для виконання спільних конкретних цілей, а саме: досягнення високого рівня захисту від виникнення НС через запобігання або зменшення їх потенційних наслідків шляхом сприяння розвитку культури щодо запобігання та покращення співпраці між інституціями цивільного захисту та іншими відповідними службами; підвищення готовності реагування на НС як на рівні країн-членів Союзу, так і на рівні ЄС в цілому; сприяння швидкому та ефективному реагуванню у випадку виникнення НС або катастроф; підвищення обізнаності широких верств населення та їх готовності до НС». Тобто відбувається перехід до проактивних форм діяльності національних систем цивільного захисту країн-членів ЄС зі зміщенням пріоритетів на прогнозування виникнення НС і мінімізацію їх ризиків, удосконалення процедур і технологій реагування.

При більш докладному вивченні безпекового середовища було встановлено, наразі відбулася зміна парадигми сприйняття цивільного захисту

як суто національного стану зі безпеки зміщенням у бік глобального підходу. Погодимось з думкою Любінського А. [65] та Рогулі А.[125] щодо виокремлення цивільного захисту як державно-управлінського прояву у вигляді комплексу заходів, спрямованих на запобігання, ліквідацію і мінімізацію наслідків НС різного характеру задля захисту конституційних прав і свобод громадян, засад демократії і державного устрою країни.

Зокрема дослідниками Терент'євої А.В. та Твердохлібом О.С. підкреслено, що існує загальноєвропейська практика щодо входження сфери цивільного захисту до єдиного безпекового середовища ЄС [133].

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

Задекларованe приєднання до Механізму цивільного захисту ЄС, який об'єднує всі служби із НС, було визначено одним з пріоритетів України при створені безпекового середовища і запровадженні дієвих інструментів реагування на виникнення НС різного характеру на засадах кооперативної безпеки.

Як зауважує науковець Hall J. [152], наразі кожна країна-член НАТО має бути стійкою до протистояння загрозам і викликам сучасності та бути спроможною відновитися після таких випробувань як стихійне лихо, руйнування об'єктів критичної інфраструктури, гібридний або озброєний напад

противника. Тобто стійкість, як то визначено в керівних документах НАТО, це здатність суспільства протистояти переліченим загрозам та відновлюватися після них, поєднуючи цивільну готовність та військовий потенціал. Відповідно цивільна готовність є ключовим елементом стійкості союзників і найважливішим чинником колективної оборони блоку НАТО, тобто існує підтримка блоком своїх союзників в оцінці та підсиленні їх цивільної готовності.

Принцип стійкості закріплений у ст. 3 установчого договору НАТО [157], а саме визначено, що «для більш ефективного досягнення мети цього договору сторони окремо та спільно шляхом постійної та ефективної самодопомоги та взаємодопомоги будуть підтримувати і розвивати індивідуальну та колективну спроможність протистояти озброєному нападу». Власне ст. 3 дозволяє надати НАТО засоби для виконання його основних завдань, у т.ч. колективної оборони, з розумінням того, що підтримка та підсилення лише індивідуальної спроможності країни-члена НАТО знижує стійкість всього Альянсу в цілому. Саме тому стійкість визначається як насамперед колективна відповідальність, кожний союзник має бути міцним і здатним до адаптації для напрацювання спроможності протистояти кризових ситуацій, що визначені керівними документами НАТО. Згідно з цим принципом воєнні зусилля щодо захисту території та населення країн-членів НАТО мають бути доповнені надійною цивільною готовністю задля зменшення потенційної вразливості як в умовах мирного часу так й в умовах бойових дій і кризових ситуацій.

Цивільна готовність включає три базові функції: стійке урядування, безперервність адміністративних державних послуг для населення та цивільна підтримка військових операцій, що перетворені в сім базових вимог до національної стійкості, за якими союзники можуть визначити рівень своєї готовності.

Лідери країн-членів НАТО у 2016 р. на саміті у Варшаві взяли на себе зобов’язання підсилити свою стійкість за рахунок підвищення рівня цивільної готовності керуючись базовими вимогами [147]: стійке врядування і надання

основних державних послуг; стійке енергопостачання; спроможність ефективно контролювати великі потоки міграції населення; стійке забезпечення водою і продуктами харчування; надання допомоги в НС і кризових ситуаціях та ситуаціях із масовою кількістю постраждалих; стійкість системи цивільного зв'язку та громадського транспорту. В цілому політикою НАТО щодо стійкості і цивільної готовності керує Комітет зі стійкості, що підпорядковується безпосередньо Раді НАТО, головному органу, який приймає політичні рішення.

У відносинах між Україною та НАТО документами, що стали визначними та й лишаються такими дотепер, стала підписана 09.07.1997 р. Хартія про особливе партнерство між Україною та НАТО, а також Декларація про доповнення Хартії про особливе партнерство від 21.08.2009 р. хоча формально відносини Україна-НАТО були започатковані ще у 1991 р., коли відбулося приєднання України до Ради НАТО (починаючи з 1997р. – Рада партнерства НАТО). Серед держав колишнього СРСР Україна з 08.02.1994 р. першою приєдналася до Програми НАТО «Партнерство заради миру». Протягом останніх років низка актів Верховної Ради України і підписаних Президентом України документів закріпили євроатлантичний курс нашої держави, скерований на повноправне членство Україною в НАТО. Після військового вторгнення рф у жовтні 2014 р. Верховна Рада України після парламентських виборів уряд поставив вступ до НАТО пріоритетом. Наступним кроком було ухвалення влітку 2018 р. Закону України «Про національну безпеку України» та набрання у лютому 2019 р. чинності змін до Конституції України щодо закріплення стратегічного курсу на набуття Україною повноправного членства в ЄС та НАТО, відповідно до яких Президент України є гарантом реалізації процесу набуття Україною повноправного членства в ЄС і НАТО. Далі в Стратегії національної безпеки України наголошено на стратегічному значенні відносин з НАТО. Україна подала заявку на пришвидшений вступ до НАТО на тлі анексії окупованих територій рф 30 вересня 2022 р., наразі триває процес вимокання критеріїв відповідності щодо вступу до Альянсу. Допоміжним органом при Президентові України є утворена 21.07.2016 р. Комісія з питань

координації євроатлантичної інтеграції України, під егідою якої діють 4 спільних робочих групи (СРГ): з воєнної реформи (СРГ ВР); з оборонно-технічного співробітництва (СРГО); зі співробітництва з науки і довкілля (СРГ СНД) та з планування на випадок НС цивільного характеру (СРГ ПНС).

В межах Спільної робочої групи з планування на випадок надзвичайних ситуацій цивільного характеру (СРГ ПНС) відбувається співробітництво у галузі цивільного захисту населення. В межах Альянсу у цій діяльності керівна роль належить Комітету з планування на випадок надзвичайних ситуацій (КПНС), з 1998 р. в структурі якого функціонує Євроатлантичний координаційний центр реагування на катастрофи (ЄАКЦРК), до основних завдань якого віднесено обмін інформацією та координація співробітництва при реагуванні на НС. Основними завданнями СРГ ПНС визначено планування та координація спільних заходів за сферами інтересів. Діяльність цієї СРГ розглядається як невід'ємна складова роботи КПНС та підпорядкованих йому підрозділів у форматі РЄАП.

Схвалення Плану дій Україна-НАТО під час Празького саміту та Цільового плану дій Україна-НАТО у 2003 р. стали найважливішими елементами реалізації планів євроатлантичної інтеграції України. Відповідно План дій є довгостроковою програмою, орієнтованою на досягнення європейських стандартів в оборонній, політичній, економічній, правовій та безпековій сферах, особливо відзначимо боротьбу з тероризмом, тобто визначає напрями співробітництва у ліквідації наслідків НС щодо управління кризовими ситуаціями природного та техногенного характеру. Зазначимо, що стратегічне планування дій на випадок виникнення НС і кризових ситуацій у країнах-членах НАТО відбувається також з урахуванням принципів НАТО щодо визначення національної стійкості [128].

В Україні відповідальність за співробітництво з НАТО у сфері цивільного захисту покладено на ДСНС України, що відбувається шляхом проведення спільних теоретичних і практичних навчань, в яких беруть участь формування ДСНС, Збройних Сил та підрозділи інших державних органів, на які покладені

завдання у сфері цивільного захисту [140].

Наразі співпраця з НАТО у міжнародних навчаннях з реагування на катастрофи підпорядкована вирішенню завдання щодо створення в Україні національної системи стійкості до викликів і загроз різного характеру. На останньому засіданні СРГ ПНС (січень 2020 р.) йшлося про досягнення України у впровадженні на національному рівні системи стійкості на випадок надзвичайних ситуацій, а також про імплементацію рекомендацій дорадчої групи експертів НАТО, яка перебувала в Україні в 2019 р.).

Як справедливо зазначає Бакай А.С. [7] практичним результатом реалізації інтеграції України і запровадження принципів управління НАТО в питаннях організації заходів цивільного захисту, зокрема медичного захисту в умовах НС різного характеру, має стати опрацювання та впровадження власної управлінської моделі життєзабезпечення населення і територій в умовах НС і кризових ситуацій.

Для покращення спроможностей України та НАТО у галузі готовності до катастроф у 1997 р. було укладено Меморандум про взаєморозуміння щодо планування при надзвичайних ситуаціях та готовності до катастроф, яким визначено основні сфери взаємного інтересу. Серед сфер співпраці було визначено: оцінка ризиків, планування, аналіз наслідків, запобіжні заходи, взаємосумісність підрозділів з ліквідації наслідків НС і кризових ситуацій; транспортна підтримка операцій; реагування на ядерні та радіаційні аварії, пошуково-рятувальні операції, захист об’єктів критичної інфраструктури тощо.

Після початку російської агресії було активовано новий напрямок співпраці з НАТО у сфері захисту критичної інфраструктури, а саме у березні 2014 р. було сформовано Групу консультативної підтримки НАТО, яка вже через місяць підготувала рекомендацій щодо покращення фізичного захисту ядерної критичної інфраструктури, планів надзвичайного реагування, удосконалення системи захисту персоналу та цивільного населення в умовах агресії з боку РФ проти України, що було першим етапом низки проектів з утворення в Україні системи захисту критичної інфраструктури відповідно до

кращих світових стандартів об'єктової безпеки та захисту цивільного населення.

Одним з головних завдань для ДСНС у контексті імплементації положень Річної національної програми Україна-НАТО на поточний період є те, що ДСНС як ключова складова ЄДСЦЗ, визначена спроможною виконувати завдання за призначенням. Зауважимо, що першочерговими завданнями відповідно до національної програми визначено: реформування системи ДСНС щодо відповідності стандартам НАТО; підвищення взаємосумісності підрозділів ДСНС з підрозділами відповідних органів держав-членів НАТО та ЄС; гуманітарне розмінування; розвиток єдиної авіаційної системи безпеки та цивільного захисту, а також оцінка ризиків виникнення НС.

Завершуючи аналіз співробітництва Україна – НАТО щодо готовності до реагування у разі виникнення НС цілком підтримуємо думку дослідників [123] щодо «загалом при розробленні методики планування на випадок криз і необхідних змін до законодавства України слід враховувати такі принципово важливі аспекти: планування на випадок кризових ситуацій і НС доцільно проводити комплексно у рамках забезпечення діяльності ЄДСЦЗ як один із ключових процесів забезпечення національної стійкості; впровадження в на національному рівні практики управління ризиками на основі міжнародних стандартів, зокрема ДСТУ ISO 31000:2018 Менеджмент ризиків. Принципи та настанови (ISO 31000:2018, IDT)), у т.ч. у сфері планування на випадок НС і кризових ситуацій, відповідно таке планування має здійснюватися з урахуванням результатів комплексного оцінювання ризиків, виявлення загроз і вразливостей, оцінювання безпекових спроможностей на основі єдиної методології, зокрема отриманих у рамках комплексного огляду сектору безпеки і оборони».

Доведено, що системи цивільного захисту країн-членів ЄС переважною більшістю є децентралізованими з керівництвом або на урядовому рівні або делегуванням одному з міністерств (оборони, внутрішніх справ, внутрішньої безпеки, сільського та міського розвитку тощо) чи спеціалізованому органу

державного управління (міністерству, агенції, службі). Окрім цього важливий акцент робиться на підготовці керівного складу органів управління і особового складу пошуково-рятувальних підрозділів, а також розвитку добровільних формувань цивільного захисту (добровільних пожежних формувань), та навчанню населення щодо дій в умовах НС. В сучасних умовах існує тенденція на рівні ЄС щодо переходу від системи цивільного захисту, що орієнтована на реагування на виникнення НС і ліквідацію їх наслідків, до системи, завданням якої є запобігання і профілактика НС різного характеру.

За результатами дослідження європейської практики створення безпекового середовища та включення в нього як складової цивільного захисту встановлено, що в ЄС політика у цій сфері наявністю визначена наявністю двох рівнів взаємодії та функціонування – загальноєвропейського (регламентується нормами законодавства ЄС) та національного (регламентовано національним законодавство країни-члена ЄС та двосторонніми міждержавними угодами щодо реагування на виникнення НС і надання гуманітарної допомоги). Також визначено, що системи цивільного захисту країн-членів ЄС переважною більшістю є децентралізованими з керівництвом або на урядовому рівні або делегуванням одному з міністерств (оборони, внутрішніх справ, внутрішньої безпеки, сільського та міського розвитку тощо) чи спеціалізованому органу державного управління (міністерству, агенції, службі). Окрім цього важливий акцент робиться на підготовці керівного складу органів управління і особового складу пошуково-рятувальних підрозділів, а також розвитку добровільних формувань цивільного захисту (добровільних пожежних формувань), та навчанню населення діям в умовах НС В сучасних умовах існує тенденція на рівні ЄС щодо переходу від системи цивільного захисту, що орієнтована на реагування на виникнення НС і ліквідацію їх наслідків, до системи, завданням якої є запобігання і профілактика НС різного характеру .

Наявний досвід співпраці із Механізмом цивільного захисту ЄС у довоєнний період, а також допомога ЄС під час активних військових дій, доводять доцільність повноцінної участі України в ньому з метою підвищення

рівня ефективності вітчизняної системи цивільного захисту та удосконаленню державного управління у цій сфері, підвищенню спроможностей у запобіганні і ліквідації наслідків НС різного характеру на національному і міжнародному рівнях із залученням національних сил країн-членів ЄС за підтримки Координаційного центру реагування на НС Механізму, а також сприятиме координованому наданню гуманітарної допомоги постраждалому населенню.

2.3 Спроможності у сфері цивільного захисту як маркер ефективності функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту

Для забезпечення захисту життя і здоров'я мирних громадян від наслідків НС соціального та воєнного характеру під час ведення бойових дій в особливий період, а також техногенного та природного характеру в мирний час практично у всіх державах світу створені і функціонують системи цивільного захисту. Потреба в удосконаленні ЄДСЦЗ та поліпшенні рівня антитерористичної настороженості в Україні і світі зумовлена також зростанням в світі кількості локальних воєнних конфліктів, гібридних війн та випадків міжнародного тероризму. 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, урахування яких надасть можливість зменшити вірогідність прийняття неадекватних управлінських рішень, сприятиме економії ресурсів та часу на ліквідацію наслідків НС, а також зменшенню збитків.

Для вирішення цих та інших проблемних питань державного управління у сфері цивільного захисту необхідно враховувати досвід тих країн, які успішно подолали стадію «розвитку» в означеному напрямку, на якій знаходиться сьогодні Україна. Вирішення окреслених проблемних питань реформування

безпекової сфери України можливе лише за умов усебічного вивчення спроможностей щодо реалізації державної політики у сфері цивільного захисту.

Саме виникнення НС викликає необхідність мобілізувати для роботи з ліквідації наслідків значні матеріальні, фінансові та кадрові ресурси. Причому найбільш гостро постає питання оптимального, оперативного та адекватного використання всіх наявних ресурсів і можливостей.

На нашу думку потрібно роз'яснити сам термін «спроможність» посилаючись на словник [127], відповідно до якого це «здатність до здійснення чого-небудь. Наявність умов, сприятливих для чого-небудь, обставин, які допомагають чомусь».

Існує запропоноване у Калинеко Л. та Слюсарем А. [43] визначення цього терміну як то «спроможність – це здатність структурної одиниці (елемента) ЄДСЦЗ або сукупності сил і засобів цивільного захисту оперативно розв'язувати завдання за призначенням (забезпечувати реалізацію визначених цілей) за певних умов обстановки, ресурсного забезпечення та відповідно до встановлених стандартів».

Альтернативна думка Литвиновського Є.Ю. [63] щодо визначення цього поняття стверджує, що «у разі визначення поняття спроможності у сфері цивільного захисту має йтися про спроможність держави, громади, суб'єкта господарювання, домогосподарства до протидії можливій катастрофі, мінімізацію ризиків виникнення НС, ліквідацію наслідків зазначених подій. Що ж до катастрофи, то необхідно звертати увагу на стійкість, наприклад громади, до катастрофи, котра так само складається із сукупності її спроможностей». Також дослідник Литвиновський Є.Ю. [63, с. 157] вважає, що «спроможність можна характеризувати як інтегральний ресурсний потенціал ЄДСЦЗ, що надає можливість її органам управління виконувати функції відповідно до законодавства».

Ґрунтуючись на компаративному аналізі наукових досліджень Резнікової О.О. та Войтовського К.Є. [78, 122], можна стверджувати, що термін «спроможність» (capacity) визначається як ємність, обсяг, потужність або

потенціал. Маємо відмітити, що зустрічається певним синонімічний ряд термінів, а саме: «можливість» (capability), «здатність» (ability), «стійкість» (resilience), що надає можливість проводити оцінку спроможності з використанням інструментарію кризового менеджменту.

Дослідниками Калиненко Л. та Слюсар А. в роботі [43] з метою оцінювання сучасних і перспективних загроз громадській безпеці, населенню і території від НС, визначення шляхів розроблення ефективної моделі протидії злочинам проти громадської безпеки та іншим протиправним дослідили сучасний стан спроможності ЄДСЦЗ, функціональних та територіальних підсистем, інших сил цивільного захисту до реагування на можливі НС з урахуванням потенційних загроз. Авторами наголошувалося на тому, що термін «спроможність у сфері цивільного захисту не унормований та не використовується» [43, с. 9]. Також акцентувалося на потребі відповідно до положень Порядку проведення огляду громадської безпеки [107] провести аналізування та оцінювання спроможностей МВС України за визначеними сценаріями і ситуаціями, а також спроможностей функціональних і територіальних підсистем ЄДСЦЗ, сил цивільного захисту задля ефективного та оперативного реагування на прогнозні надзвичайні ситуації різного характеру.

Дослідження основні аспекти створення, трансформації та функціонування Механізму цивільного захисту ЄС як організаційно-правового інструменту реагування при виникненні кризових ситуацій і НС як інструменту збільшення спроможностей країн-членів та розширення свої можливостей щодо проведення операцій цивільного захисту в Європі та в усьому світі були досліджені Бондарем Д.В. у роботі [20, с. 102]. Відповідно Механізм цивільного захисту ЄС є найбільшою у світі системою надання міжнародної оперативної допомоги при НС у яку входить 32 країни, зокрема 28 країн членів та 4 країни кандидатів в ЄС. В рамках Механізму цивільного захисту ЄС передбачений захист, в першу чергу, населення, а також навколишнього середовища та майна, у тому числі культурної спадщини, від природних і техногенних катастроф будь-якого типу, пов’язаних з ризиком для здоров’я людей на території і за

територією ЄС.

Важливо зазначити, що починаючи з з 2017 р. не здійснюється випуск щорічного інформаційного бюлетеня про НС природного та техногенного характеру в Україні на державному і регіональному рівнях, а також з 2018 року призупинена підготовка щорічного аналітичного огляду стану природно-техногенної безпеки в Україні. Але за цих обставин в ІДУНДЦЗ тривають наукові дослідження, спрямовані на вивчення стану готовності ЄДСЦЗ, її функціональних і територіальних підсистем щодо ефективності та оперативності реагування на НС і наслідки бойових дій, здатності оперативно розв'язувати завдання за призначенням та стану захищеності населення і територій. Тобто триває робота над створенням Білої книги цивільного захисту. Таким чином на думку Коробкіна В. і Михайлової А. [51], «Біла книга цивільного захисту України – це спроба знайти відповіді на актуальні питання викликів і загроз у сфері цивільного захисту, тенденцій їх розвитку, ефективності заходів, які реалізуються складовими ЄДСЦЗ в мирний час та в умовах воєнного стану і спрямовані на захист населення, територій, навколишнього природного середовища, майна, матеріальних і культурних цінностей від НС, запобігання їх виникненню й ліквідацію наслідків, а також надання допомоги постраждалим. І в цьому контексті беззаперечно важливим у ході проведення наукових досліджень з розробки Білої книги цивільного захисту України є етап опрацювання її змісту та методичного забезпечення, необхідного для досягнення визначених цілей».

Зазначимо, що за підтримки ООН протягом 2019 р. в Україні було проведено огляд стану громадської безпеки та цивільного захисту окремих територіальних громад [82-84]. Вже у 2020 р. ПРООН в Україні разом із командою експертів з Independent Researching Group провели дослідження з питань безпеки та цивільного захисту в громадах Приазов'я [81]. Дослідження охоплювало громади Бердянської, Кирилівської та Приморської громад Запорізької області, а також Ялтинської селищної ради в Донецькій області – громадах, що охоплюють, як міські, так і сільські райони з різними рівнем

розвитку інфраструктури та з різними потребами населення, що дозволило комплексно дослідити проблему безпеки та розробити дієві інструменти для підвищення рівня безпеки відповідно до потреб громад. За результатами аналізу доступних матеріалів можна стверджувати про наявність спроможностей органів управління та сил цивільного захисту виконувати завдання за призначенням на рівні об'єднаних територіальних громад.

Отже огляд цивільного захисту є комплексом заходів, що проводяться з метою визначення стану готовності ЄДСЦЗ, її функціональних і територіальних підсистем, сил цивільного захисту до реагування на можливі НС, стану захищеності населення та територій за таких умов. На думку дослідників Калиненко Л. та Фоміна А. [44] «ключовими у цьому процесі є аналіз і оцінювання спроможностей сил та засобів цивільного захисту щодо виконання покладених завдань і на цій основі планування розвитку ЄДСЦЗ та її складових, що є новим напрямом, який тільки започатковується у цій сфері». Саме з метою забезпечення ефективної реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, яку здійснюють ЄДСЦЗ та її складові, відбувається впровадження нових методів оцінювання стану цивільного захисту відповідно до чиного законодавства України, також впроваджено проведення визначення та огляду (аналізу) спроможностей цивільного захисту, грунтуючись на яких має впроваджуватись планування розвитку цивільного захисту грунтуючись на спроможностях з урахуванням методології і процедур, прийнятих в інших сферах, включених до сектору безпеки і оборони, в т.ч. у країнах-членах НАТО.

В останні роки у секторі безпеки проводяться заходи щодо переходу до управління на засадах моделі визначення і оцінювання спроможностей (*Capability-Based Planning*), що є базовою в країнах-членах НАТО, зокрема на основі європейського досвіду в рамках Механізму цивільного захисту ЄС [70].

Ґрунтуючись на аналізі наукових праць щодо опрацювання понятійного апарата у сфері цивільного захисту Калиненко Л. [43, с. 10] і Коробкіна В. [52, с. 65] та практичному досвіді реагування на НС різного характеру можна визначити спроможність системи цивільного захисту – це здатність органів

управління, відповідних сил і засобів служби цивільного захисту виконувати завдання за призначенням на державному, регіональному, місцевому та об'єктовому рівнях в умовах запобігання, реагування та ліквідації наслідків НС, ресурсного забезпечення та відповідно до встановлених норм (стандартів, статутів, положень, інструкцій тощо).

Слід зауважити, що головним нормативним документом у сфері цивільного захисту – Кодексом цивільного захисту [47], термін «спроможність» нормативно не визначений та не згадується. У сфері національної безпеки цей термін згадується п.6 ст. 27 Закону України «Про національну безпеку» [112] щодо проведення комплексного огляду сектору безпеки і оборони, а саме: «за результатами оглядів формується перспективна модель сектору безпеки і оборони шляхом послідовного нарощування спроможностей його складових до виконання завдань за призначенням…». Відповідно до п. 2 ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України» [112] сили цивільного захисту включено до складу сектора безпеки і оборони з розумінням того, що складовою частиною цивільного захисту України є огляд спроможності функціональних та територіальних підсистем ЄДСЦЗ.

Необхідність проведення оцінювання стану і готовності складових сектору безпеки і оборони до виконання завдань за призначенням, за результатами якого розробляються та уточняються концептуальні документи щодо розвитку складових сектору безпеки і оборони та визначаються заходи, спрямовані на досягнення ними необхідних спроможностей до виконання завдань за призначенням у поточних і прогнозованих умовах безпекового середовища визначено п. 1 ст. 27 цього Закону [112].

Порядком проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту МВС України [100] визначено організаційні, методичні засади підготовки і проведення МВС огляду стану захищеності інтересів людини і громадянина, суспільства і держави від суспільно небезпечних діянь, негативного впливу криміногенної ситуації та стану захисту населення і територій від НС. Також регламентовано, що під час проведення огляду громадської безпеки та

цивільного захисту відповідно до визначених завдань здійснюється зокрема: прогнозування вартісних показників можливостей, ресурсів і видатків, що необхідні для забезпечення безпеки держави, а також інші заходи, визначені документами огляду громадської безпеки та цивільного захисту; визначення відповідності законодавства у сфері цивільного захисту змінам у сучасному безпековому середовищі, а також проведення аналізу потенційних загроз техногенного, природного, соціального та воєнного характеру, їх можливий вплив на стан захищеності населення та територій.

Певним етапом розвитку визначення спроможностей у сфері цивільного захисту стала Концепція розвитку сектору безпеки і оборони України [109], метою якої було визначення шляхів формування національних безпекових та оборонних спроможностей, що мало створити умови гарантованого забезпечення адекватного і гнучкого реагування на весь спектр загроз національній безпеці України з раціональним використанням наявних можливостей і ресурсів, зокрема підвищення спроможностей ДСНС України щодо ефективного управління ЄДСЦЗ, зокрема шляхом подальшого розвитку державного центру управління в надзвичайних ситуаціях ДСНС, формування мережі відповідних центрів нижчого рівня та їх взаємодії з Головним ситуаційним центром та іншими ситуаційними центрами складових сектору безпеки і оборони. Стратегія реформування системи ДСНС [132] визначала своєю метою реформування системи ДСНС та підвищення її спроможності щодо забезпечення виконання завдань за призначенням у взаємодії з іншими складовими сектору безпеки і оборони при протидії загрозам національній безпеці у сфері цивільного захисту. Реалізацію Стратегії було передбачено здійснювати трьома етапами протягом 2017-2020 рр. відповідно до наказу ДСНС України від 02.03.2017 №132.

Вважаємо за доцільне нагадати, що центральними та місцевими органами виконавчої влади, структурними підрозділами апарату ДСНС, її територіальними органами протягом 22.07-30.09.2019 р. було проведено огляд цивільного захисту в Україні. За результатами огляду цивільного захисту

робочою групою ДСНС відповідно до наказу ДСНС України від 12.07.2019 № 412, а також за результатами аналізу зібраних даних було підготовлено аналітичний звіт [39], в якому було проведено оцінюівання стану готовності ЄДСЦЗ, її функціональних і територіальних підсистем, ДСНС України, сил цивільного захисту щодо реагування на НС і стану захищеності населення і територій від них, виокремлено інуючі проблеми у сфері цивільного захисту, визначеностратегічні напрями розвитку та шляхи та способи їх розв'язання.

За результатами проведеного дослідження [77, с. 52-55], грунтуючись на методиці, запропонованій Малишевим О.В. [66], було запропоновано наступну структуру каталогу спроможностей ЄДСЦЗ у такому форматі: група 1 – застосування сил цивільного захисту (engage); група 2 – керівництво та управління: спроможності органів управління цивільного захисту щодо управління застосуванням сил і здійсненням заходів цивільного захисту (consult, command & control); група 3 – засоби цивільного захисту; група 4 – системи цивільного захисту; група 5 – забезпечення (sustain); група 6 – забезпечення готовності сил цивільного захисту (force support) та група 7 – захист населення і територій від НС.

Грунтуючись на нормах Порядоку проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту МВС [100] нами розроблено модель організації процесу огляду громадської безпеки і цивільного захисту із врахуванням змін, внесених постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2023 № 729.

Також ми спиралися на думку дослідників Гладковою Є.О. та Безпалько С.В. [28] щодо того, що підготовці фахівців, які будуть реалізовувати завдання щодо проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту системи МВС, потрібно звернути увагу на набуття ними надзвичайно важливих компетенції, а саме:

– володіння навичками критичного мислення щодо розуміння проблем глобалізованого світу та публічного управління процесами відносин у сфері міжнародної безпеки;

– знання принципів, процедур та методів прийняття управлінських

рішень у процесі публічного управління у сфері національної безпеки та цивільного захисту зокрема;

– розвязання прикладних проблем реалізації публічної політики у сферах міжнародної та європейської безпеки;

– збирати та налізувати релевантну та адекватну інформацію для опрацювання неупереджених та обґрунтованих висновків щодо входження до європейського і світового безпекового простору;

– володіти методикою ідентифікації та класифікації чинників впливу на реалізацію державної політики у сфері національної безпеки та зокрема цивільного захисту;

– визначати пріоритети внутрішньої і зовнішньої політики у сфері національної безпеки та обґрунтовувати заходи адекватного реагування на загрози і виклики; володіти інструментарієм стратегічного управління при здійсненні заходів публічного управління у сфері національної безпеки та зокрема цивільного захисту.

Ґрунтуючись на аналізі оглядів стану громадської безпеки та цивільного захисту окремих територіальних громад [81-84] та окремих наукових досліджень Калиненко Л. і Слюсаря А. [44, 52] щодо визначення спроможностей у сфері цивільного захисту, нами визначено, що метою аналізування відповідностей за окремими групами спроможностей та спроможностей територіальних і функціональних підсистем щодо відповідності функціям і завданням ЄДСЦЗ, проведення їх оцінки щодо відповідності нормативним документам з урахуванням сценаріїв реагування на потенційні НС і розробки обґрунтованих рекомендацій для формування адекватних управлінських рішень стосовно розвитку відповідних спроможностей, структури і складу складових ЄДСЦЗ з урахуванням стану безпекового середовища та встановлених ресурсних обмежень..

Таблиця 2.3

Критерії оцінки спроможностей за результатами проведення огляду об’єкту, що віднесений до сфери цивільного захисту
(розроблено автором на підставі [100, 107])

Оцінка спроможностей об’єкту, що віднесений до сфери цивільного захисту	Стан	Оцінка стану	Показник, %	Опис
	Перевищення спроможності	Повна відповідність	100	відповідність наявних спроможностей типовим завданням за сценаріями НС, передбаченими планами реагування на НС
		Незначне перевищення	60-90	% наявних сил і засобів можуть використовуватися для виконання типових завдань у прогнозованих сценаріях НС, передбаченими планами реагування, решта є надлишковими
		Перевищення	40-60	% наявних сил і засобів можуть бути використані для виконання типових завдань у прогнозованих сценаріях НС, решта є надлишковими
		Суттєве перевищення	10-40	% наявних сил і засобів може використовуватися для виконання типових завдань у прогнозованих сценаріях НС, передбаченими планами реагування, решта є надлишковими
		Критичне перевищення	< 10	% наявних сил і засобів може використовуватися для виконання типових завдань у прогнозованих сценаріях НС, передбаченими планами реагування, решта сил і засобів взагалі не потрібні
	Нестача спроможності	Незначна невідповідність	10-40	% не вистачає для виконання типових завдань за відповідними сценаріями НС, передбаченими планами реагування
		Нестача	40-60	потреба в силах і засобах для виконання типових завдань за відповідними сценаріями НС, передбачених планами реагування перевищує наявні %
		Суттєва нестача	60-90	потреба в силах і засобах для виконання типових завдань за відповідними сценаріями НС, передбачених планами реагування, перевищує наявні
		Критична нестача	> 90	% сил і засобів відсутні для виконання типових завдань за відповідними сценаріями НС, передбачених планами реагування

Фактично проводиться комплексний порівняльний аналіз між наявними

спроможностями, що регламентовані нормативними документами, та прогнозними спроможностями, що визначені за результатами прогнозів і моделювання розвитку ситуацій.

Спираючись на вище викладене, нами запропоновано критерії оцінки спроможностей за результатами проведення огляду об’єкту, що віднесений до сфери цивільного захисту (див. табл. 2.3). При оцінюванні спроможностей можливо використання нормативних документів, що використовуються країнами-членами НАТО для оцінки своїх спроможностей у сфері безпеки і оборони [161].

Відповідно за результатами оцінки відповідності спроможностей об’єкту, віднесеного до сфери цивільного захисту мають бути певні заходи щодо корегування цих показників. Утримання наявних спроможностей включає проведення необхідних заходів забезпечення необхідного стану і здатності наявних сил і засобів виконувати типові завдання за сценаріями НС, передбаченими планами реагування щодо складових об’єкту. Тоді як актуалізація (дооснащення) базових складових об’єкту має містити заходи щодо розвитку його здатності досягати більш високих показників спроможності за рахунок оптимізації організаційно-штатної структури та його функціоналу, удосконалення нормативної бази функціонування та логістичних компонент.
Відповідно до методології оцінки спроможностей за результатами проведення огляду об’єкту, що віднесений до сфери цивільного захисту, представлених у табл. 2.3., а також погоджуючись із думкою науковців [39] нами запропоновано маркери ефективності функціонування ЄДСЦЗ, що дозволяють згрупувати спроможності за функціоналом.

Базуючись на нормах постанови Кабінету Міністрів України від 22.05.2019 № 507 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 18.07.2023 № 729) та компаративному і системному аналізі попередніх напрацювань щодо визначення спроможності ЄДСЦЗ до дій за призначенням, а також матеріалах попереднього огляду громадської безпеки та цивільного захисту від 2019 р., нами запропоновано модель організації процесу огляду

громадської безпеки і цивільного захисту, що є основою визначення спроможностей у сфері цивільного захисту.

Таблиця 2.4

Маркери ефективності функціонування ЄДСЦЗ (розроблено автором із застосуванням інструментів кризового менеджменту [12; 26])

№ з/п	Маркер	Спроможність
1.	інституційність	Взаємодія з центральними органами виконавчої влади, якими створюються функціональні підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту, і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо підготовки та здійснення заходів з визначення стану їх готовності та стану захисту населення і територій
2.	легітимність	Відповідність чинного законодавства у сфері цивільного захисту змінам у сучасному безпековому середовищі
3.	керованість	Відповідність стану системи управління та координації цивільного захисту поточній ситуації
4.	загрози	Адекватність прогнозування потенційних загроз техногенного, природного, соціального та воєнного характеру, їх можливий вплив на стан захисту населення та територій
5.	дієвість	Виконання завдань за призначенням органами управління та силами цивільного захисту органів за визначеними сценаріями і ситуаціями
6.	сталість	Швидке відновлення функціонування органів управління та сил цивільного захисту в умовах НС та бойових дій
7.	функціональність	Визначення обґрунтованих та оптимальних обсягів здійснення заходів захисту населення і територій від НС у сучасних умовах (здійснення оповіщення, укриття населення в захисних спорудах, інженерного захисту територій, евакуаційних заходів, радіаційного, хімічного та медико-біологічного захисту тощо)
8.	інформаційність	Відповідність інформаційної діяльності (збирання, обробка, зберігання, використання та поширення інформації), необхідної для прийняття управлінських рішень, а також належний рівень кібербезпеки
9.	логістична забезпеченість	Унормування питань фінансового і матеріально-технічного забезпечення заходів цивільного захисту в мирний час та особливий період; визначення відповідності номенклатури та обсягів створених резервів усіх рівнів, призначених для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, потребам
10.	підготовка управлінців	Відповідність підготовки керівного складу органів управління та сил цивільного захисту сучасним тенденціям кризового менеджменту
11.	підготовка професіоналів	Відповідність підготовки професіоналів у сфері цивільного захисту умовах реагування на НС різного характеру сучасним тенденціям розвитку сфери цивільного захисту

Отже у межах нашого дослідження вважаємо за доцільне надати

авторське визначення терміну спроможність у сфері цивільного захисту, а саме: це потенціал структурного елемента ЄДСЦЗ щодо прийняття управлінських рішень, їх ресурсного забезпечення та механізмів реалізації в умовах реагування на виникнення НС відповідно до нормативно затверджених показників».

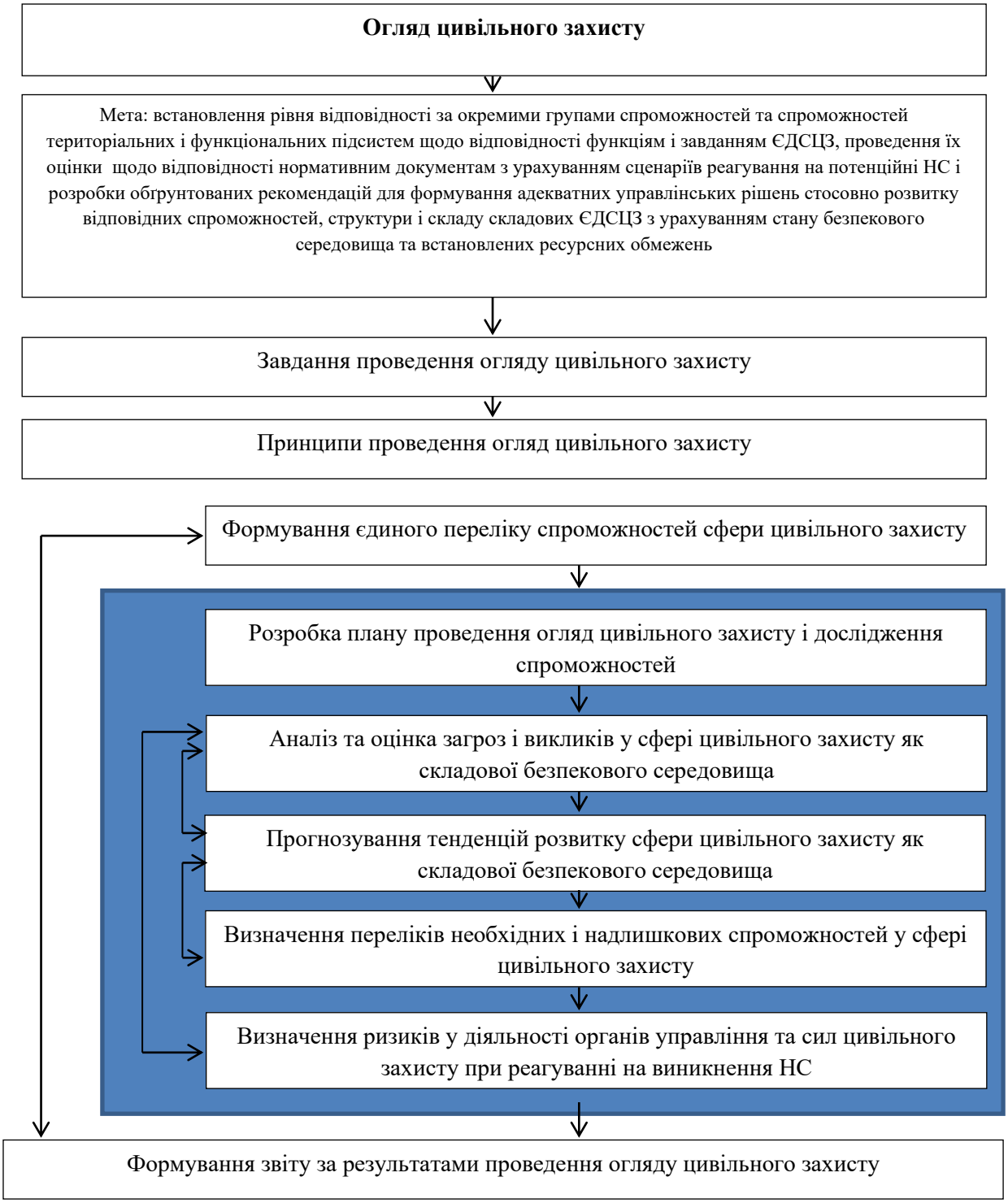


Рис. 2.5. Модель організації процесу огляду цивільного захисту (розроблено автором)

Використовуючи методологію кризового менеджменту [26] та базуючись на нормах, що регламентують проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту [100, 107] нами запропоновано модель організації процесу огляду цивільного захисту (див. рис. 2.5.). На нашу думку огляд цивільного захисту є процесом оцінювання стану готовності ЄДСЦЗ в цілому та її функціональних і територіальних складових, органів управління та сил цивільного захисту до реагування на прогнозні НС та стану захисту населення і територій від НС.

Відповідно метою, на нашу думку, є проведення оцінки реальних і прогнозних загроз життєво важливим для держави, суспільства та особи інтересам, правам і свободам людини і громадянина, розроблення ефективних моделей запобігання, реагування та ліквідації НС та реалізації завдань щодо повноцінного входження України до Механізму цивільного захисту ЄС.

Зважаючи на вище викладене нами визначено наступні завдання огляду цивільного захисту, а саме:

– аналізування та прогнозування тенденцій розвитку безпекового середовища;

– оцінювання спроможностей органів управління та сил цивільного захисту до виконання завдань за призначенням за сценаріями виникнення і розвитку ймовірних надзвичайних і кризових ситуацій в майбутньому з урахуванням загроз воєнного стану та оцінювання результатів виконання завдань за минулий період;

– опрацювання переліку потрібних спроможностей у сфері цивільного захисту з урахуванням наявних ресурсних можливостей;

– опрацювання переліку надлишкових спроможностей у сфері цивільного захисту;

– визначення завдань органів управління та сил цивільного захисту за прогнозними сценаріями розвитку кризових і надзвичайних ситуацій з урахуванням загроз воєнного характеру;

– планування спроможностей органів управління та сил цивільного

захисту;

– удосконалення заходів правового регулювання діяльності органів управління та сил цивільного захисту за умов реальних і прогнозних викликів сучасного безпекового середовища;

– визначення ресурсних і логістичних потреб органів управління та сил цивільного захисту;

– аналізування ризиків у сфері цивільного захисту;

– оцінювання діючих програм і стратегій розвитку спроможностей у сфері цивільного захисту.

При проведенні огляду цивільного захисту потрібно дотримуватися принципів публічного управління із застосуванням практик Good Governance [145], відповідно: централізації управління процесами огляду цивільного захисту; об'єктивності (огляд проводиться на засадах офіційних даних органів центральної та місцевої влади, що відображають реальний стан цивільного захисту, також з урахуванням потреб захисту прав і законних інтересів осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення; прозорості (громадський контроль на постійній основі у сфері цивільного захисту); системності заходів огляду цивільного захисту; колегіальності (спільне опрацювання управлінських рішень, що базуються на результатах огляду цивільного захисту; взаємоузгодженості (стратегічне планування заходів у сфері цивільного захисту); науковості (застосуванням науково обґрунтованої методології процесу організації огляду цивільного захисту, що ґрунтується на вітчизняних і кращих світових практиках).

Власне сам організацію процесу огляду цивільного захисту можна описати наступними кроками:

– діагностування стану системи управління та координації у сфері цивільного захисту на всіх рівнях взаємодії;

– визначення ефективності інституційних засад ЄДСЦЗ, структури системи, органів управління та координації, розподіл повноважень і функцій між суб'єктами цивільного захисту урахуванням заходів щодо децентралізації в

Україні;

– визначення дієвості систем оповіщення органів управління, сил цивільного захисту та населення про загрозу або виникнення НС, своєчасного та достовірного інформування про актуальний стан і заходи реагування з урахуванням потреб осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення;

– аналізування спроможностей функціональних та територіальних підсистем ЄДСЦЗ, сил цивільного захисту за показниками ефективності та оперативності реагування на ймовірні НС, наслідки бойових дій, а також можливостей виконувати завдання за призначенням;

– економічне обгрунтування оптимальинх обсягів вжиття заходів захисту населення і територій від НС у поточних реаліях (оповіщення, укриття населення в захисних спорудах, інженерний захист територій, евакуаційні заходи, радіаційний, хімічний і медико-біологічноий захист);

– ресурсне та логістичне забезпечення заходів цивільного захисту;

– опрацювання мобілізаційних можливостей ЄДСЦЗ та визначення механізму проведення цільової мобілізації;

– упорядкування номенклатури матеріально-технічних засобів за рівнями для реалізації заходів реагування на виникнення НС;

– аналізування якості підготовки керівників органів управління та сил цивільного захисту;

– визначення рівня готовності населення до дій в умовах НС та бойових дій;

– діагностування рівня готовності об’єктів критичної інфраструктури і підвищеної небезпеки до реагування на виникнення НС та ліквідації їх наслідків.

Наприкінці зауважимо про доцільність включення до порядку проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту наступних показників: глобальних, регіональних і національних аспектів безпекового середовища у контексті цивільного захисту; мету, пріоритети і завдання реалізації державної

політики у сфері цивільного захисту; пріоритети та умови реалізації державної політики у сфері цивільного захисту; ресурсне забезпечення потреб у сфері цивільного захисту; модель організації ЄДСЦЗ у взаємодії з іншими безпековими підсистемами, а також відповідні стратегії й тактики досягнення спільних можливостей; прогнозні сценарії залучення сил цивільного захисту до виконання завдань із розподілом відповідальності за захист населення і територій; управління ризиками у сфері цивільного захисту, а також інші складові, що можуть бути включені до показників огляду відповідно до рішення Міжвідомчої робочої групи з питань проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту.

Під час проведених досліджень нами встановлено, що існує проблема створення нормативно-правової бази з цієї проблеми, актуалізація категоріально-понятійного апарату, механізмів визначення та оцінювання спроможностей у сфері цивільного захисту, принципів та завдань, і порядку застосування визначених процедур, моніторингу та контролінгу спроможностей з урахуванням впровадження принципів планування на основі спроможностей у сфері цивільного захисту.

Висновки до Розділу 2

За результатами проведеного нами аналізу попередніх наукових досліджень у сфері державного управління у сфері цивільного захисту нами встановлено, що на думку дослідників в аспектах розгляду безпекових організаційно-функціональних структур і механізмів, що забезпечують їх функціонування, доведено існування певної фрагментарності та великого діапазону поглядів щодо проблемних питань сутності структурно-функціонального зв’язку між функціями та завданнями ЄДСЦЗ як складової частини безпекової сфери.

Визначено, що нагальну потребу модернізації ЄДСЦЗ та удосконалення

заходів захисту населення і території від НС різного характеру пов'язано з у зв'язку з протидією глобальним викликам сьогодення, таким як: вибір Україною європейської інтеграції, що закріплено в Конституції України як вступ до ЄС та НАТО, гармонізацією чинного законодавства у всіх сферах життя країни; активізацією воєнно-політичних конфліктів (гібридних воєн), а також змін форм та методів їх ведення конвенційним і неконвенційним озброєнням і потребою захисту від них цивільного населення та об'єктів критичної інфраструктури.

Базуючись на аналізі виконання завдань за призначенням органами управління та рятувальними підрозділами системи ДСНС, можна стверджувати про належну реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту в умовах триваючої російсько-української війни, але є потреба додаткового дослідження визначення механізмів державного управління в умовах трансформації безпекового середовища.

Спираючись на вищевикладене, нами зроблено висновки, що при формуванні механізмів державного управління у сфері цивільного захисту було проведено порівняльний аналіз понять «механізм державного управління» та «механізм державного регулювання», які дозволили у подальшому сформулювати визначення поняття «механізми державного управління у сфері у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища». Відповідно, можна визначити ці механізми як сукупність доступних цілей, способів розв'язання суперечностей, методів адміністративного, економічного, правового та соціально-мотиваційного характеру і засобів впливу наділених владою інституцій у сфері цивільного захисту, які їх використовують для зменшення негативних ефектів від ймовірних та наявних загроз і викликів НС різного характеру, тобто цей механізм складається відповідно з суб'єктів, об'єктів, функцій, цілей, принципів, методів і засобів випливу з використанням специфічних форм і методів управління з метою забезпечення стійкого функціонування означеної системи.

Ґрунтуючись на компаративному аналізі низки джерел, можна

стверджувати, що термін «спроможність» (capacity) доцільно визначати як ємність, обсяг, потужність або потенціал. Але також зустрічається певним синонімічний ряд термінів, а саме: «можливість» (capability), «здатність» (ability), «стійкість» (resilience), що надає можливість проводити оцінку спроможності з використанням інструментарію кризового менеджменту. Отже огляд цивільного захисту є комплексом заходів, що проводяться з метою визначення стану готовності ЄДСЦЗ, її функціональних і територіальних підсистем, сил цивільного захисту до реагування на можливі НС, стану захищеності населення та територій за таких умов.

Нами визначено, що метою аналізування відповідностей за окремими групами спроможностей та спроможностей територіальних і функціональних підсистем щодо відповідності функціям і завданням ЄДСЦЗ, проведення їх оцінки щодо відповідності нормативним документам з урахуванням сценаріїв реагування на потенційні НС і розробки обґрунтованих рекомендацій для формування адекватних управлінських рішень стосовно розвитку відповідних спроможностей, структури і складу складових ЄДСЦЗ з урахуванням стану безпекового середовища та встановлених ресурсних обмежень. Фактично проводиться комплексний порівняльний аналіз між наявними спроможностями, що регламентовані нормативними документами, та прогнозними спроможностями, що визначені за результатами прогнозів і моделювання розвитку ситуацій. Спираючись на вище викладене, нами запропоновано критерії оцінки спроможностей за результатами проведення.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ БЕЗПЕКОВОГО СЕРЕДОВИЩА УКРАЇНИ

3.1 Тенденції трансформації безпекового середовища сучасної України

Сучасне українське суспільство останнім часом може бути охарактеризоване як «суспільство ризиків» через збільшення НС техногенного, природного, соціального та військового характеру, що зумовлюють соціально-демографічні, соціокультурні, законодавчі, екологічні, валеологічні, генетичні, інформаційні, психологічні зміни на наддержавному, державному, регіональному та місцевому рівнях. Глобальні наслідки, неточні прогнози, а особливо державно-управлінські прорахунки, допущені в інформуванні, навчанні та захисті населення, сформували в масовій свідомості недовіру до владних, наукових, медичних, соціальних, політичних, а також інших установ, що відповідальні за захист населення від НС техногенного та природного характеру.

Головною причиною низького рівня безпеки населення, територій, соціальних, техногенних, природних об’єктів в Україні є недосконала державна політика, яка, на жаль, спрямована на реагування постфактум на природні і техногенні НС, що негативно впливає на безпеку життєдіяльності населення, що виявляється в: підвищенні рівня ризику стихійних природних явищ, зумовлених глобальним потеплінням клімату, зростанням сейсмічної активності, розширенням озонових дір тощо, а також інтенсифікацією впливу техногенної діяльності людини на навколишнє природне середовище; значній кількості небезпечних техногенних об’єктів на території України; підвищеній імовірності й масштабах впливу стихійних природних явищ і катастроф на функціонування небезпечних техногенних об’єктів; підвищенні рівня ризику техногенних аварій і катастроф, зумовлених критичним ступенем зношеності

(60–80%) основних виробничих фондів у провідних галузях промисловості, агропромисловому комплексі, системах життєзабезпечення України; високим рівнем травматизму та смертності населення України, спричиненим НС техногенного і природного характеру; послабленням державного контролю та неефективністю державної системи управління у сфері техногенної і природної безпеки; неадекватністю державної превентивної політики у сфері забезпечення техногенної і природної безпеки рівню реальних ризиків небезпечних природних явищ і ступеню складності й небезпеки сучасних технологічних комплексів на території України; неспроможністю ЄДСЦЗ в її теперішньому вигляді ефективно протистояти сучасним загрозам для безпеки людини, суспільства й держави.

Забезпечення конституційного права на безпечне для життя і здоров'я, довкілля та захист населення, об'єктів економіки, національного надбання від згубного впливу вражаючих чинників НС і подій різного характеру здійснюється центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підпорядкованими їх силами й засобами, підприємствами, установами та організаціями, добровільними рятувальними формуваннями. Правовою основою такої діяльності є законодавство з питань цивільного захисту, охорони навколишнього природного середовища, охорони здоров'я, у сфері національної безпеки та оборони. Населення й територія України перебувають під суттєвим негативним впливом чинників, які призводили й призводять до виникнення НС і подій, загибелі людей, погіршення умов життєдіяльності населення, забруднення навколишнього природного середовища, значних економічних збитків. Дія цих чинників посилюється значним зношенням основних виробничих фондів, неефективною експлуатацією природних ресурсів, недосконалістю застосовуваних технологічних процесів багатьох галузей промисловості, обмеженими можливостями держави у сфері розвитку та реконструкції виробничого потенціалу, природними особливостями території тощо.

Нормативно термін «безпека» визначено в ДСТУ 2293:2014 [86] як стан

захищеності особи та суспільства від ризику зазнати шкоди. Існує декілька різних визначень цього терміну, зокрема як «такий стан будь-якого об'єкта, за якого йому не загрожує небезпека» або як «стан діяльності, за якого з визначеною ймовірністю виключено прояв небезпек або ж відсутня небезпека».

Безпека людини є поняттям, що відображає саму суть людського життя, її ментальні, соціальні і духовні надбання, тобто «безпека – невід'ємна складова характеристика стратегічного напряму людства і базисна потреба людини», – так зазначено в конвенції ООН «Про сталий людський розвиток». Такий розвиток веде не тільки до економічного, а й до соціального, культу-рного, духовного зростання, що сприяє гуманізації менталітету громадян і збагаченню позитивного загальнолюдського досвіду.

Отже, безпека людини є базовою складовою «сталого людського розвитку» (Sustainable Human Development), що використовується світовою спільнотою як основний важіль гуманітарного розвитку планетарного суспільства. Невипадково, розробниками концепції науково-освітянського напряму «Безпека життя і діяльності людини» (В.В. Бєгун, І.М. Науменко), аналізуючи процес трансформації системи публічного управління передових країн світу, зроблено висновок: «…безпека власного існування, стабільність життєзабезпечення, страхування від нещасного випадку і таке інше становлять базовий зміст сучасної системи державного управління» [16, с. 21].

Феномен безпеки людини, як збалансованої взаємодії людини і середовища її існування, має інтегральний характер, а, отже, стосується всіх сфер діяльності суспільства та рівня усвідомленості безпеки окремою людиною. Виходячи із аналізу сутнісних ознак безпеки життєдіяльності, а саме універсальності, взаємозалежності складників, підконтрольності розвитку подій, проблемності людського життя, на чому наголошують дослідники в комплексній монографії за редакцією Березуцького Н.Л. [14, с. 29-30], ми, в рамках нашого дослідження, головним моментом виокремлюємо підконтрольність розвитку подій. Саме створення системи раннього виявлення

небезпеки, створення умов для готовності населення до дій щодо мінімізації її впливу – головна функція державного управління.

На думку дослідників Бегуна В.В. і Гречанінова В.Ф. [13, с. 15-17], для більшості людей відчуття небезпеки жодним чином не пов'язані з побоюваннями глобальних катастроф чи міжнародних конфліктів. В їх свідомості основними проблемами безпечного самовідчуття є захист житла, робочого місця, здоров'я, довкілля тощо, тобто не усвідомлюються проблеми виникнення НС природного, техногенного і тим більше – соціального та воєнного характеру.

Нормативно термін «безпека у надзвичайних ситуаціях» визначений у ДСТУ 3891:2013 [15] як «стан захищеності населення, об'єктів економіки та довкілля від небезпеки у надзвичайних ситуаціях» та відповідно термін «небезпека у надзвичайних ситуаціях» визначений як «стан, за якого існує наявна або ймовірна загроза виникнення уражальних чинників і їх впливу (дії) на населення, об'єкти економіки та довкілля».

З'ясування сутності та ролі безпеки в сучасному соціально-економічному житті потребує розгляду її антиподу – небезпеки як такого явища, яке реально або потенційно здатне впливати на якісні та кількісні параметри розвитку, виступати формою загострення суспільних суперечностей.

У процесі господарської діяльності людей нерідко виникають порушення (інколи навіть незворотні) рівноваги в компонентах середовища їх існування.

Це безпосередньо або опосередковано впливає (чи може вплинути) на населення і середовище його існування, і призводить до негативних змін у їх відтворенні. Реально чи потенційно існуючу можливість негативного впливу на них, що може призвести до змін рівноваги їх складових компонентів із завданням їм шкоди (наприклад, погіршення стану, небажані динамічні чи структурні зрушення тощо), можна розглядати як категорію «небезпека».

У процесі дослідження соціально-економічних структур небезпека розкривається як об'єктивно існуюча можливість негативного впливу на соціальний організм, внаслідок якого йому можуть бути заподіяні значні

збитки, які не тільки погіршують його стан, але й завдають об’єкту небажаних параметрів (характеру, темпів, форм тощо). Джерелами небезпеки при цьому виступають умови й чинники, які за певних обставин самі по собі або в різній сукупності виявляють ворожі наміри, шкідливі властивості, деструктивну природу й мають природне, техногенне або соціальне походження.

Джерелами ініціювання небезпеки можуть бути умови та фактори, які містять у собі (або у різній сукупності виявляють) негативні (шкідливі) властивості чи деструктивну природу. За генезисом всі джерела небезпеки умовно можна поділити на три групи: природні (потенційна можливість небезпечного впливу на людей з боку природного середовища); техногенні (пов’язані з накопиченням енергії та речовини у технічних системах, які впливають (чи можуть вплинути) на населення, довкілля та об’єкти економіки) та соціальні (обумовлені соціальними конфліктами, що можуть викликати соціальні потрясіння).

Оскільки небезпека об’єктивно властива всім процесам, що протікають з використанням енергії, речовини та інформації, то, відповідно, то слушною є думка дослідників Щокіна Р. і Соловйова О. [163] щодо виникнення протирічь між соціально-економічними потребами людей, діяльністю, за допомогою якої вони задовольняються, та потребами людей у безпеці.

Отже, забезпечення належного рівня безпеки передбачає створення системи безпеки, яку можна розглядати як комплекс взаємопов’язаних та взаємодоповнюючих елементів (організаційних, правових, економічних, технічних, наукових тощо), направлених на підтримання стану рівноваги в навколишньому середовищі та суспільстві.

У загальному розумінні, категорію «безпека» можна трактувати як стан захищеності життєво важливих інтересів усіх об’єктів безпеки (держави, суспільства, особистості) від реальних чи потенційних, різних за своїм походженням, зовнішніх та внутрішніх небезпек: політичних, економічних, військових, інформаційних, екологічних тощо.

Залежно від ймовірності виникнення небезпек природного, техногенного

і соціального походження можна виділити: абсолютну, прийнятну та неприйнятну безпеку. Під абсолютною безпекою будемо розуміти стан системи, коли відсутня будь-яка небезпека, тобто її рівень наближається до нуля. Отже прийнятний рівень безпеки вказує на те, що у системі існує небезпека, проте рівень останньої знаходяться у допустимих (прийнятних для суспільства) межах. Тобто неприйнятну безпеку можна визначити як стан системи, в умовах якого небезпека знаходиться в загрозливому становищі для населення, навколишнього природного середовища та економіки.

Розкриваючи питання безпекознавчої парадигми, методології побудови концепції безпеки, слід зазначити, що сучасний етап розвитку різних наукових напрямів, пов'язаних із вирішенням проблем забезпечення безпеки, характеризується значним розширенням спектра досліджень. І це є абсолютно природним для нашого часу процесом, оскільки складний, системний характер проблем передбачає усвідомлення їх суті, а також відшукання шляхів їх вирішення.

Маємо наголосити на системному характері цих проблем, який зараз ні у кого не викликає жодних сумнівів. Відповідно до викладеного дослідження названих проблем є неможливим у рамках якоїсь однієї галузі знань.

Отже безпека розуміється окремими дослідниками як певний стан, заснований на відсутності загрози є предметом інтересу для багатьох галузей досліджень, таких як: природничий наука, технічні науки, медицина, сільське господарство та соціальні науки, а також окремі наукові дисципліни, коріння яких сягають самі початки наукових досліджень дійсності. Як вважає Л.Корженевский практичні знання, отримані з різних сфер бізнесу діяльність і повсякденне життя [158]. Погодимось із думкою Л. Корженевского, що «безпека – головна потреба окремої людини і суспільних груп, а також їхня найважливіша мета» [159]. Для кожної наукової дисципліни охоплення більш конкретних дослідницьких напрямків у його межах можна віднести представників цих дисциплін, їх позиції та публікації щодо безпеки.

Ганаушек Т. використовує поняття: «наука про адмінбезпеки» і

наголошує, що «якщо це існує можливість (принаймні теоретична) мінімізувати або усунути загрозу шляхом цілеспрямованих, регулятивних взаємодій людей, потім управління безпеки (протилежність небезпеки або загрози), можливо і доцільно. Крім того, оскільки такий тип управління можливий, він повинен бути базуватися на теорії, тому повинна бути наука про управління безпекою існують і розвиваються [155, с. 37].

Проведений аналіз показав, що безпека має свою мету об'єктивний і суб'єктивний аспекти. Секьюритологія, нова наукова дисципліна створюється, береться за дослідження об'єктивних ситуацій як а також потреби, цінності та відчуття безпеки. Як результати з проведеного Корженевським Л. [158, 159] аналізу «відчуття» безпеки в найближчому навколишнє формує себе відмінно від загального масштабу. автор пояснює цю особливість суб'єктивним фактором – наміром уточняються за характером інформації в ЗМІ (що не мати будь-який вплив на відчуття безпеки у знайомих, особисто, місцеве середовище).

Фактична вимога до створення загальної теорії безпеки випливає з об'єктивних реалій, таких як: зміна середовища безпеки та нова якість чинників, що на нього впливають, нагальні потреби людей, соціальних груп, країн, світової спільноти у забезпеченні умов для власного розвитку та збереженні життєво важливих інтересів, природних ресурсів, культури та соціальних цінностей, зростання уразливість людей, навколишнього природного середовища внаслідок негативних глобальних впливів, наявність глобальних ризиків і загроз та посилення їх негативних впливів, необхідність створення ефективної комплексної системи безпеки.

Новий підхід до проблем безпеки вимагає також зміна підходів до вирішення завдань із забезпечення безпеки. Недостатньо лише реагувати на ризики та загрози безпеці та усунути їхній негативний вплив, але ми маємо прогнозувати загрози та випереджати негативні впливи. Гарантія безпеки отримує рівень гарантії інтелектуальної безпеки. Особливо це стосується: нових вимог до знань про безпеку та середовище безпеки, нових вимог до

людини, яка здатна вирішувати питання безпеки, створення інструментів, здатних прогнозувати діяльність людини та людського суспільства для запобігання негативним впливам на безпеку.

Ці цілі можуть бути досягнуті лише в тому випадку, якщо ми зможемо об'єднати різні наукові напрямки, що займаються окремими дослідженнями окремих аспектів безпеки (політичних, військових, економічних тощо), в одну інтегруючу науку – секьюритологію, яка розглядає безпеку як інтегрований феномен, що містить усі види безпеки (економічну, військову, політичну, інформаційну, продовольчу, соціальну, сировинну, генетичну тощо). Феномени комплексної безпеки – це якісно новий підхід у порівнянні з оцінкою окремих факторів безпеки суспільства.

Ми під терміном «секьюритологія» розуміємо науку про закономірності та механізми забезпечення безпеки людини, соціальної групи, держави, людства від зовнішніх і внутрішніх безпекових ризиків і загроз. Тобто вона повинна бути спрямована, перш за все, на: з'ясування закономірностей безпечного розвитку людства і біосфери, виявлення, вивчення, класифікацію та системне упорядкування складних відносин, процесів, явищ у сфері безпеки життєдіяльності людини і людства, розвиток адекватної засоби ідентифікації, локалізації та усунення ризиків і загроз безпеці.

Об'єктом секьюритології є необов'язкова система (планета, держава, соціальна група, живі організми, технічні системи, інфраструктура, виробнича сфера, ринок, природне середовище тощо), необхідна для забезпечення життєвих потреб людини і яка може бути піддана негативному впливу. впливи різного характеру.

Предметом секьюритології є систематична діяльність, спрямована на забезпечення безпеки людини, соціальних груп, держави, планети, цивілізації, на збереження навколишнього природного середовища щодо різноманіття негативних впливів у різноманітних ситуаціях, умовах часу та простору.

Визначимо, що основними напрямами секьюритологічного дослідження мають бути: ризики та загрози безпеці людини, соціальних груп, держави,

людства, їх характеристики та специфіка, джерела та носії ризиків та загроз безпеці, об’єкти дії безпеки, ризики та загрози, системи безпеки, сили та засоби для їх створення, їх структура, цілі та завдання, принципи та режими належного функціонування.

У межах дисертаційного дослідження зазначимо, що поняття парадигми стосується того, як вчений сприймає проблему; це сукупність знань про предмет дослідження та відповідні наукові процедури, які дослідник опанував і застосував у своїй дослідницькій роботі. Парадигма, як модель чи найзагальніша модель, як модель для дослідження в певній науковій галузі також є тим, що об’єднує членів наукової спільноти. Парадигма також є загальним поглядом даної наукової спільноти на конкретні моделі та спільні цінності. Ці спільні припущення є основою для спілкування вчених і забезпечують відносну одностайність наукових міркувань.

Більшість сучасних парадигм у науці про безпеку зосереджено насамперед на аналізі та забезпеченні державної безпеки як питання безпеки.

З парадигми науки про безпеку – секьюритології – ми підходимо до аналізу безпеки як до динамічного, багатогранного, багатоскладового явища з вертикальною та горизонтальною структурою. З точки зору всебічного розуміння, безпека розглядається як ціле, значення якого не є просто підсумком значення кожного з його факторів, але виникає як результат їх взаємозв’язків. У секьюритології кожна складова, кожен вимір безпеки аналізується як набір взаємозалежних реагентів і підвимірів, які характеризуються спільним зв’язком детермінант, відносності та причинності.

Безпека людини, соціальної групи, держави (далі – суб’єкта) завжди буде результатом взаємодії внутрішніх і зовнішніх загроз та майнових і захисних можливостей суб’єкта. Погоджуючись з думкою дослідника Корженевского Л. [158] зазначимо, що сутність секьюритологічної парадигми полягає у прийнятті безпеки (S – Security) як категорії, яка з миттєвої точки зору є результатом першопричини та призводить до виникнення/знищення загрози (T – Threat) або зниження/підвищення чутливості (V – Vulnerability) і стійкості (Re – Resilience)

еталонного суб’єкта в заданий момент часу (t), а саме:

$$S(t) = f(T(t), V(t), Re(t)) \quad (3.1)$$

Базуючись на попередньо визначеній парадигмі, ми можемо проаналізувати безпеку будь-якого еталонного об’єкта на основі причинно-наслідкового зв’язку, в якому: реальні загрози представляють пояснювальну змінну, вони спричинюю зміни в статусі безпеки об’єкта, безпека об’єкта є залежною змінною; вразливість або стійкість об’єкта натомість є проміжними, умовними, які впливають на виконання причини, тому є загрозою.

Якщо чутливість системи до загрози низька, зміна безпеки не відбудеться. За умов розуміння стійкості об’єкта (системи) як її здатності протистояти загрозі, зберігати свою працездатність, цілісність, виживати без пошкоджень, швидко усувати пошкодження та відновлювати нормальні умови свого існування, можна визнати, що за умов її високого рівня відповідний рівень безпеки об’єкта (системи) буде гарантовано.

Безпека будь-якого об’єкта є достатньою, якщо він стійкий до будь-яких очікуваних негативних впливів і подій, які можуть змінити умови його стабільної роботи. Об’єкт є безпечним, якщо: не є джерелом загрози, не загрожує самому собі або своєму оточенню (іншим системам, процесам і об’єктам); його стан гарантує стабільність, фізичну цілісність або безперервність виконання його функцій; система захисту об’єкта має достатній потенціал для усунення або мінімізації зовнішніх або внутрішніх різного роду загроз; він здатний негайно реагувати на зміни свого стану або стану середовища; він здатний реагувати на зміни балансу між загрозами та системою захисту.

Безпека є однією з найбільш осмислених потреб людини, є передумовою розвитку. НА думку дослідника Щокіна Р. [162] небезпека, незахищеність або конфлікт не тільки руйнують інфраструктуру, включаючи соціальну інфраструктуру; це також заохочує злочинність, стримує інвестиції та

унеможливлює нормальну економічну діяльність.

Безпека – це також наука, яку потрібно вивчати та розвивати, також мистецтво, яке потрібно розуміти, а також культура, яку потрібно культивувати. Підсумуємо, що секьюритологія – це комплексна наука, що виникла на основі синергії природничих, соціальних і технічних наук; це наука, що досліджує закономірності та механізми захисту людини, соціальних груп, держави та природного середовища.

Тобто секьюритологія через свою орієнтацію на систематичну освіту людини з питань безпеки має розвивати якісну зміну середовища безпеки. Людина, компетентна в питаннях безпеки, буде поводитися раціонально і не буде загрожувати ні собі, ні природному середовищу.

Дослідники Бочарніков В.П. і Свєшніков С.В. [23] зазначають, що «…безпекове середовище – це сукупність зовнішніх і внутрішніх відносин між діючими силами в усіх сферах національної безпеки, а також умов, факторів і обставин, які певним чином впливають або можуть впливати на ці відносини. Відносини породжуються інтересами сил і утворюються їх діями, які класифікуються як виклики або загрози в залежності від їх спрямованості: або на проблему відносин, або на конкуруючу силу. Вибір силою тієї чи іншої дії для досягнення своїх інтересів здійснюється з врахуванням умов, факторів і обставин, в ролі яких виступають політичні, економічні, соціальні, природні та інші процеси, що прямо не торкаються вирішуваних проблем відносин, але впливають як на формулювання інтересів сил, так й на вибір ними дій».

На думку вітчизняного дослідника В.А.Ліпкана [64] саме «…безпрецедентні трансформації світу, свідками яких є ми з вами, спричинили докорінну зміну уявлень про безпеку, а головне – стали поштовхом до радикального переосмислення місця безпеки в ієрархії потреб людини. Річ у тім, що методологія, яка застосовується для моделювання систем безпеки різних типів і класів, у інформаційну епоху вже втратила свою актуальність».

Сьогодні нагальною є потреба пошуку шляхів безпекотворення та формування оновленої системи безпеки з опертям на їх реальні суб’єкти –

державні та недержавні організації, з’ясуванні ролі кожної з них, механізмів взаємодії і відповідальності.

На думку дослідника Малишева О.В. [66] «безпекознавство як нова наука та дисципліна вичленовується як таке, що в основу дослідження покладає безпекотворчий аспект існування антропо-соціо-культурного організму, поєднуючи організаційні та самоорганізаційні його начала. Концептуальним ядром безпекознавства є ідеологія безпекотворення, яка постає як ідея безпеки. Безпекотворення виступає життєдайною основою ідеї безпеки, а безпека людини, суспільства, держави, навколишнього енерго-інформаційного середовища у своїй органічній єдності – цілісною вартістю ідеї безпеки, основою сучасних безпекотворчих процесів. Усе це значно розширює безпекознавчі обрії, робить сферу безпеки більш доступною для наукового пізнання».

На думку Ліпкана В.А. «на безпекознавство покладається завдання розкриття природи безпеки, сучасне тлумачення поняття безпеки, принципу безпекоцентризму, вироблення підходів щодо загальної та приватних теорій безпекознавства, галузевих безпекознавчих дисциплін, співвідношення державної і недержавної системи безпеки в контексті нагальної потреби формування системи національної безпеки – стрижня сучасної державності».

Погоджуємось з думкою дослідника Ліпкана В.А., що дослідження безпеки як явища полягає в реалізації нагальної потреби зв’язати потреби забезпечення безпеки особи, розбудови української державності з формуванням на основі оновленої безпекової парадигми відповідної системи безпеки, яка складається з державної і суспільної підсистем.

Представлені у вітчизняному науковому дискурсі погляди на безпекознавство наголошують на сучасному розумінні суті природи безпеки і заперечують трактування її лише як стану захищеності, починаючи з обмеження безпеки лише проективними (захисними) діями, завершуючи ототожненням безпеки з діяльністю лише державних інституцій у сфері безпеки, заперечуючи або піддаючи певному сумніву об’єктивно зумовлену

участь громадських організацій в створенні єдиного безпекового простору.

Нині в умовах триваючої російсько-української війни безпекознавчий підхід розвивається як новий науковий напрям, базовим завданням якого є напрацювання методів дослідження і конструювання безпекових систем різних типів, класів і рівнів. Найбільшого поширення цей підхід набуває при дослідженні складних систем, що мають механізмами самоорганізаційні. Акцентуємось саме а тому, що при впровадженні даного підходу надзвичайно важливим є синергія державних і недержавних структур як єдиного цілого, щ пов'язано із застосуванням практик аналізування множини елементів, взаємозв'язок яких обумовлює цілісні властивості системи. Відповідно акцент ставиться на виявленні розмаїття зв'язків, що мають місце у внутрішньому середовищі досліджуваного об'єкту, а також у його взаємозв'язках із зовнішнім середовищем.

Ліпкан В.А. [66] наголошує на тому, що «застосування принципу безпекоцентризму має стосуватися усіх державних рішень на будь-яких рівнях управління. Йдеться про подолання стереотипів, вироблення нових цілей, функцій, принципів та методів дослідження безпеки. Українське суспільство і наука про безпеку мусять перш за все якісно обновитись, приставши до тих методів і напрямів, котрі в інформаційну епоху найбільше відповідають формату забезпечення безпеки, серед яких особливе місце посідає синергетика. Ми маємо вийти з вузького й поверхневого пласту розгляду безпеки як простої і жорстко детермінованої системи».

Воєнна агресія рф зумовила значну трансформацію життєдіяльності нашої держави на думку Кортюкової Т. і Щокіна Р. [157], адже на перший план виходять насамперед потреби врегулювання та забезпечення стабільності суспільних відносин, що пов'язані з відстоюванням державного суверенітету, а також захист особистої безпеки громадян України та інших осіб, які мешкають на її території. Сучасні тренди в зовнішній та внутрішній політиці зумовили появу в юридичній площині нових термінів, які застосовують для характеристики діяльності державних органів в сучасних умовах.

Національна безпека як одне з ключових понять політичної науки і важливий чинник суспільного розвитку, набуває дедалі більшого значення в умовах глобальних трансформацій на думку Чмир Ю. та співавторів [148]. Наразі, коли міжнародна система зазнає впливу нетрадиційних викликів і асиметричних загроз, опрацювання теоретичних і праксеологічних засад національної безпеки потрібно для оптимізації форм і методів внутрішньополітичної і зовнішньополітичної діяльності державних органів влади.

Одним із таких термінів є поняття «безпекове середовище», що все частіше використовують у сфері діяльності МВС України. Так, ще під час затвердження Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України [120] тодішнім керівництвом міністерства було зазначено, що «його роль полягає у створенні умов розвитку безпечного середовища життєдіяльності як основи безпеки на території України та фактору стримування подальшого поширення російської агресії в європейському регіоні». За таких умов цілями Стратегії [120] було визначено «створення безпечного середовища для існування та розвитку вільного суспільства через формування та реалізацію державної політики у сфері внутрішніх справ, зміцнення довіри до органів системи МВС з боку суспільства, продовження розвитку України як безпечної європейської держави, в основі якої лежать інтереси її громадян та висока ефективність усіх складових системи МВС».

На нашу думку до основи забезпечення безпекового середовища в Україні мають бути покладені наступні принципи:

– людиноцентричність − визнання людини, її прав і свобод найвищими соціальними цінностями;

– верховенство права – право не обмежується лише законодавством, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства;

– розумна достатність – ресурси і засоби, що використовуються для

забезпечення безпекового середовища, мають бути пропорційними та відповідними рівню можливих загроз;

– суспільна злагода – утвердження в суспільстві соціальної гармонії на основі погодження інтересів усіх суб'єктів соціальних відносин;

– превентивність – прогнозування і запобігання появі можливих загроз, що впливають на належні умови життєдіяльності людей та суспільства, громад, підприємств, установ, організацій, держави;

– транспарентність – надання громадськості права повноцінно, своєчасно та ефективно одержувати інформацію, залежно від обставин, шляхом публічного повідомлення або в індивідуальному порядку.

Отже для забезпечення цивільного захисту в межах створення єдиного безпекового простору мають бути вирішення завдання щодо :

– створення необхідних умов для запобігання виникненню НС та інших небезпечних подій, а саме: розроблення спільних дій суб'єктів безпекового середовища, відповідних підприємств, установ і організацій щодо запобігання виникненню НС та інших небезпечних подій, щодо захисту населення, майна і територій від небезпечних чинників джерел небезпеки;

– захист населення, територій, навколишнього природного середовища, майна, матеріальних і культурних цінностей від НС, запобігання виникненню НС, ліквідація їх наслідків, надання допомоги постраждалим; розвиток спроможностей функціональних і територіальних підсистем ЄДСЦЗ щодо забезпечення захисту населення і територій від НС під час дії воєнного стану та в період повоєнного відновлення, забезпечення готовності підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на реагування на НС та запобігання їм; формування культури безпеки життєдіяльності населення, навчання населення дій в умовах НС та бойових дій; створення, використання, утримання та реконструкції об'єктів фонду захисних споруд цивільного захисту; підвищення рівня стійкості об'єктів критичної інфраструктури у разі виникнення НС до прийнятного рівня.

Науковці Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного

університету оборони України Богданович В.Ю. і Комаров В.С. зазначають: «Безпекове середовище – це сукупність геополітичної, політико-дипломатичної, воєнної, інформаційної та інших сфер, де зароджуються, існують, накопичуються або проявляються сприятливі умови або небезпечні явища, потенційні та реальні загрози реалізації національних інтересів, у яких держава реалізує свою політику національної безпеки» [18, с. 33].

Шутий М.В. в роботі [143, с. 174] наголошує, що «безпека характеризується наступними ознаками: відсутність загрози життю, здоров'ю людей, майну, тваринам, рослинам і довкіллю; стан стабільності та спокою, який дає можливість громадянам користуватися своїми правами та виконувати свої обов'язки; відсутність ризику та нестабільності, яка може створити загрози для життя і здоров'я людей».

Дослідниця Семенць-Орлова І.А. [126, с. 318-320] зазначає, що «… аналіз законодавчих актів України та різних адміністративно-політичних документів, у яких містяться формулювання національної безпеки, виявляє їх неузгодженість як між собою, так і з системою чинних нормативно-правових актів у сфері управління національною безпекою. Така розбіжність у формулюваннях змісту безпеки та неадекватне відображення її у відповідних документах ускладнює реалізацію Концепції національної безпеки у конкретно визначені терміни. З огляду на це, деякі науковці запропонували власну методологію формалізації ідеологічних, концептуальних і доктринальних підходів щодо визначення змісту національної безпеки. Сутність її полягає у поєднанні трьох складових безпеки: «національні цінності–національні інтереси–національні цілі» в єдину функціональну систему».

Важливими пріоритетами національних інтересів України та забезпечення національної безпеки, цілей та основних напрямів державної політики у сфері національної безпеки, визначених у Стратегії національної безпеки [116], є саме «забезпечення екологічної безпеки, створення безпечних умов життєдіяльності людини, зокрема на територіях, що постраждали внаслідок бойових дій, розбудова ефективної системи цивільного захисту».

Відповідно поточними і прогнозованими загрозами національній безпеці та національним інтересам України з огляду на зовнішньополітичі та внутрішні умови відповідно до Стратегії [116] є «наслідки зміни клімату та зростання техногенного навантаження на навколишнє природне середовище». Також наголошено на виснаженні екосфери та зростанні споживання невідновлюваних ресурсів, відзначено руйнування екосистем і біоценозів з відповідним посиленням негативного впливу біологічних факторів на населення, зростання ймовірності виникнення загроз біологічного походження, тобто виникнення й поширення як уже відомих, так і нових інфекційних хвороб.

Наголошуємо на тому, що модернізацію ЄДСЦЗ та удосконалення заходів захисту населення і території від НС різного характеру визнано актуальною та доцільною у зв'язку з протидією глобальним викликам сьогодення, таким як вступ до Європейського Союзу та НАТО, що закріплено в Конституції України. До переліку викликів сьогодення маємо включити потребу гармонізації чинного законодавства у всіх сферах життя країни; активізацію воєнно-політичних конфліктів (гібридних воєн), а також зміни форм та методів їх ведення конвенційним і неконвенційним озброєнням і потребою захисту від них цивільного населення та об'єктів критичної інфраструктури.

На сьогодні здійснюються наукові розвідки щодо дослідження реагування на НС різного характеру, а також специфіки функціонування ДСНС України як центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту.

Зокрема, дослідники Волянський П.Б. [24] і Потеряйко С.П. [93] відзначають, що «синергічний характер НС (один природний феномен зумовлює ряд інших), істотна концентрація складних інженерних конструкцій, ймовірно небезпечних підприємств, зростання антропогенного впливу на довкілля, зменшення загального рівня техніки безпеки на українській території й решта факторів спричиняють потребу напрацювання системних підходів. Подолати техногенні, природні, економічні, соціальні й інші різновиди ризиків безпеки можна за умови налагодження наукового моніторингу, прогнозу,

виконання превентивної політики запобігання, введення систем управління безпекою на всіх ієрархічних рівнях держави».

Маслей В. у роботі [67] констатує, що «здійснення комплексного реформування держуправління системою запобігання і реагування на НС в Україні неможливе без вивчення та застосування теоретичних принципів організації державного управління за кордоном. Реформування держуправління в Україні зіштовхнулося не лише з важкою організаційною, матеріальною, технічною проблематикою, а й з браком єдиної сучасної конкретно напрацьованої концепції держуправління. Отже, сьогоднішні реалії ставлять питання стосовно утворення сучасної концепції державного управління системою запобігання і реагування на НС. Зазначена концепція повинна була б враховувати інноваційні світові теорії держуправління, а також брала б до уваги позитивну практику іноземних держав та, що найбільш важливо, визначила змогу реалізації його в Україні, враховуючи особливості держуправління, політичні, правові, культурні, суспільно-психологічні та інші фактори».

На думку вчених Бочарнікова В.П. і Свеєшнікова С.В. [23], тенденція щодо виникнення НС техногенного характеру, спричинених особливостями технологічних процесів окремих об’єктів, може мати негативні наслідки через їх транскордонне поширення і зменшення економічних спроможностей України, а також потребуватиме залучення значної кількості ресурсів на їх ліквідацію та відновлення навколишнього середовища. Також доцільно звернути увагу на НС природного характеру, які фактично є стихійними лихами, спричиненими природними факторами, а також на такі із них, коли спусковим механізмом стають злочинні людські дії, як-то підрив Каховської ГЕС.

Дослідники Мельниченко О.А. [71] і Потеряйко С.П. [93] зауважують, що «в Україні управління природно-техногенними ризиками відбувається на засадах недостатньо ефективного державного управління. З огляду на процеси глобалізації, потреби суспільного розвитку для нашої держави вкрай важливим

стратегічним завданням є завершення структурних економічних і політичних змін. Недосконалі нормативно-правові, організаційні та технічні методи управління ризиками не дають змоги нині досягти рівнів ризиків, що відповідають рівням економічно розвинутих держав».

З огляду на проведений аналіз джерел наукової інформації на зазначену тематику можна стверджувати про наявність певних методологічних підходів щодо наступного реформування вітчизняної системи цивільного захисту з урахуванням кращих європейських практик, що дають змогу якісно та кількісно підвищити її спроможність щодо реагування на виникнення НС.

Тому наразі особливу увагу варто приділити концепції сталого безпекового розвитку. Тобто під сталим розвитком слід розуміти не лише системну єдність економічних, соціальних та екологічних видів та аспектів діяльності, але забезпечення безпеки через розвиток і розвиток через забезпечення безпеки. У такому розумінні реалізація механізмів забезпечення сталого розвитку має належати не лише органам влади у сфері національної безпеки, але й усім сферам соціальної діяльності, які покликані охороняти безпеку через розвиток власної діяльності у певному предметному напрямку на думку Надоші О.В. [76]. Таким чином, лише за умови ефективно працюючої системи колективної безпеки можливим стане досягнення цілей сталого розвитку по кожному регіону і кожній країні. Оскільки сили формують свою безпекову політику на довгострокове майбутнє, передбачення розвитку зазначених процесів стає важливим елементом розгляду безпекового середовища.

Спочатку зосередимо увагу на методології побудови концепції трансформації безпекового середовища – документа, що має містити керівні принципи, цільові настанови та методи забезпечення цих трансформацій, окреслювати механізм функціонування безпекового середовища. Процес розроблення цієї концепції передбачає створення системної моделі безпеки, а також її підсистем. Нагадаємо, що концепція є певним способом розуміння, трактування будь-яких явищ, основним поглядом, основною ідеєю для їх

висвітлення; керівним задумом, конструктивним принципом різних видів діяльності.

Тобто під концепцією безпеки можна розуміти: сукупність ідей і уявлень про природу та шляхи зміни (збереження або забезпечення) безпеки; комплекс основних теоретичних положень, спрямованих на розкриття суті безпеки в конкретних історичних умовах через науково обґрунтоване визначення її цілей, завдань, принципів, методів, форм, структури і елементів, що її забезпечують; систему поглядів на вирішення проблеми, сукупність понять і зв'язків між ними, яка визначає основні напрями розвитку і характеристики будь-якого явища.

У самій концепції трансформації безпекового середовища на відміну від стратегії, безпека носить принциповий, більш загальний, основоположний характер.

У ній мають бути відображені наукові рекомендації і конкретні умови функціонування безпекового середовища, що дає можливість у систематизованому вигляді враховувати чинники, що є критичними, вирішальними і найбільш важливими.

Основна увага щодо функціонування безпекового середовища має бути зосереджена на практичному виконанні пріоритетних напрямів і завдань цього середовища.

Концепція є об'єднуючим документом та є базовим документом, що регламентує існування безпекового середовища. Отже стратегії, доктрини, програми, технології мають розроблятися виключно на підставі концепції, їх завданням є конкретизація положень концепції, надання їм визначеності відповідно до певних напрямів її реалізації.

Тобто концепція безпекового середовища має уточнити не тільки контекст самого цього середовища, а також визначити об'єкти і суб'єкти, їх взаємозв'язки та взаємозалежності, механізми застосування тощо.

Ґрунтуючись на кращих практиках розробки концепцій у сфері безпеки і оборони та інтегрованих поглядах науковців з безпекознавства можемо

запропонувати при опрацюванні проєкту концепції безпекового середовища враховувати наступні чинники:

– актуальність, достовірність і своєчасність проблеми;

– особливості кращих світових практик з безпекознавства щодо створення аналогічних документів;

– особливості сьогочасних реалій об’єкта;

– основні шляхи реалізації поставлених завдань за напрямами розбудови безпекового середовища;

– механізм безпеки, який розкривається через мету, функції, принципи та методи.

У преамбулі має міститися достовірність, актуальність і своєчасність порушеної проблеми на поточний момент із визначенням актуальних проблем у безпековій сфері.

Має бути присутнім визначення механізму системи забезпечення безпеки (мета, функції, принципи, методи), параметри і критерії ефективності управлінських впливів. Також у проєкті концепції має бути відображена система поглядів щодо функціонування безпекового середовища як комплексного управлінського явища. Тобто у загальному плані концепції мають бути визначені цілі, функції, принципи функціонування безпекового середовища, окреслити методи забезпечення безпеки. Принципи, закладені у цю систему, є визначальними для функціонування безпекового середовища, тому що основною метою його створення є утворення організаційно-функціональної структури забезпечення інтересів у сфері безпеки населення і територій.

З огляду на це будь-які рішення, що приймаються у окреслених проєктом концепції безпекового середовища, мають узгоджуватися і бути прийнятими відповідно до неї. Узагальнено можна сказати, що положення концепції мають пріоритет в усіх сферах її реалізації, бо вони спрямовані на ефективне забезпечення вирішення окреслених проблем майбутнього безпекового середовища.

Належне місце у проєкті концепції мають посідати не тільки питання щодо визначення пріоритетних інтересів, системи забезпечення безпеки, загроз і викликів, а також зважаючи на швидкоплинність і динамічність змін у зовнішньому оточенні безпекового середовища, потрібно розглянути можливість побудови відповідного механізму функціонування безпекового середовища як ієрархічної структури із опрацюванням відповідного управлінського механізму. Окрім згаданого необхідно розробити механізми ідентифікації і моніторингу безпекових загроз і викликів з урахуванням визначених напрямів розбудови безпекового середовища.

Важливо розуміти, що функціонування безпекового середовища має також передбачати забезпечення дієвість визначених базових елементів, таких як цивільний захист. Так само потрібно розуміти, що з плином часу можлива зміна не тільки переліку загроз і викликів, а також й напрямів функціонування безпекового середовища.

При розробці проєкту концепції безпекового середовища потрібно уникаючи дублювання понять та їх подвійного трактування визначити базові поняття (безпека, середовище, безпекове середовище тощо) та наявний перелік існуючих загроз і викликів не забуваючи, що в кращих практиках світу щодо розбудови безпекового середовища мова також йде про загрози завтрашнього дня. Розробляючи проєкт концепції безпекового середовища потрібно не втрачати з поля зору питання гуманітарного і соціально-економічного, культурно-політичного та історичного спектрів, що дозволить системно підходити до створення безпекового середовища не тільки в поточних умовах воєнного протистояння, а також враховувати безпекові потреби населення і територій в умовах повоєнного відновлення з дотриманням кращих практик належного врядування, що є притаманним європейському безпековому середовищу. У проєкті концепції належне місце має бути приділене інформаційному забезпеченню реалізації цієї концепції із забезпеченням активної участі інститутів громадянського суспільства. Все це дозволить якісно описати реальний стан поточного безпекового середовища та визначити формат

приватно-державного партнерства при реалізації завдань проєкту концепції безпекового середовища.

Ґрунтуючись на вищевикладеному можемо визначити механізм функціонування безпекового середовища як систему організаційно-правових, інформаційних, управлінських, технологічних та економічних заходів із запобігання загрозам і викликам у безпековій сфері, що охоплює такі елементи: об'єктивний і всебічний моніторинг безпеки й суспільства з метою виявлення та прогнозування внутрішніх і зовнішніх загроз у цій сфері; вироблення граничнодопустимих значень безпекових показників, недотримання яких призводить до порушення нормальних умов життєдіяльності; діяльність держави щодо виявлення та запобігання внутрішнім і зовнішнім загрозам і викликам у безпековій сфері.

Як основу механізму функціонування безпекового середовища маємо розглядати сукупність об'єктивних залежностей і зв'язків між явищами і процесами безпекового середовища, яке перебуває у динамічному стані. Цей механізм є здатним до адаптації, спроможним адекватно відображати зміни у внутрішньому і зовнішньому оточенні.

Одночасно з наявністю об'єктивних процесів функціонування самого безпекового середовища, механізм випробовує на собі вплив суб'єктивних чинників. Останнє твердження означає наявність взаємозв'язку не лише з процесами формування безпекового середовища, а й надбудовними взаєминами, особливо в частині формалізації механізму безпеки відповідно до цілей, завдань, ідеології трансформації безпекового середовища.

У структурі механізму функціонування безпекового середовища можемо виокремити наступні складові в межах єдиного комплексного механізму, а саме:

– система самозабезпечення необхідних параметрів комплексного безпекового середовища;

– державна система управління у сфері природної і техногенної безпеки.

Механізм функціонування безпекового середовища здатний ефективно функціонувати лише за виконання належних вимог:

– комплексність, тобто необхідність обліку всіх напрямів і форм прояву відносин, що впливають на стан безпеки;

– системність, тобто врахування як внутрішніх взаємозв'язків і взаємозалежностей, так і зовнішніх чинників – елементів безпекового середовища вищого рівня, які, з одного боку, накладають певні обмеження на функціонування механізму безпеки, а з іншого відкривають додаткові можливості для його ефективності;

– альтернативність, тобто виявлення та обґрунтування кількох варіантів розв'язання суперечностей, розрахунку траєкторій трансформації безпекового середовища в межах функціонування комплексного механізму функціонування безпекового середовища;

– безумовний пріоритет здійснення заходів, спрямованих на збереження здоров'я і життя людини, підтримку нормальних умов її існування;

– прийнятний ризик, тобто реалізація доступних заходів, спрямованих на захист людини в безпековому середовищі і недопущення виникнення кризових ситуацій і НС.

На нашу думку необхідним є розгляд структурних компонентів, що належать до складу механізму функціонування безпекового середовища, зокрема:

– моніторинг, що є інформаційно-аналітичною системою спостережень за динамікою показників безпекового середовища держави, а також в аспекті співучасті в об'єднаному європейському безпековому середовищі;

– діяльність щодо запобігання загрозам і викликам у безпековій сфері та відшкодування завданих збитків, пов'язаних із перевищенням граничних значень за певними показниками безпеки;

– співпраця держави з інститутами громадянського суспільства щодо виявлення й убезпечення від внутрішніх і зовнішніх загроз і викликів у безпековій сфері.

3.2 Моделювання функціонування механізмів державного управління у сфері цивільного захисту

Маємо зауважити на тому, що за умов воєнного стану державне управління у сфері цивільного захисту має характерні особливості функціонування, зокрема ці особливості стосуються механізмів його реалізації. Також слід зазначити, що наразі наявні фактична незавершеність децентралізаційних процесів в цілому та закріплення повноважень і відповідальності у сфері цивільного захисту на територіальному і місцевому рівнях, особливо важливим є невирішене питання щодо повноважень у сфері цивільного захисту на рівні об'єднаних територіальних громад.

Наголосимо на тому, що наразі Україна при визначенні напрямів і шляхів удосконалення державного управління в умовах НС і кризових ситуацій має об'єднувати реалізацію національних інтересів щодо протидії їх загрозам і викликам, а також гармонізувати свою діяльність з практиками кризового менеджменту, що регламентовано керівними документами ЄС та НАТО у сфері безпеки.

За сучасних умов між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства щодо здійснення ними повноважень у сфері державного управління розподіл управлінських функцій в нашій країні характеризується відсутністю чітких умов взаємодії. Певним чином це можна відзначити не тільки щодо організації суспільних відносин, зокрема безпекових компетенцій, а також діяльності щодо формування безпекових спроможностей.

Дослідники Борщевський В. і Василиця О. в роботі [22, с. 34] слушно зауважують, що нині конче потрібно «…налагодити ефективну взаємодію між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства задля подолання наявних інституційних проблем, які гальмують адаптацію країни до умов воєнного стану, а також обмежують перспективи її економічного розвитку на повоєнному етапі».

Автори Андрієнко М.В. і Гаман П.І. в роботі [3, с. 224-227] «здійснили побічний аналіз механізмів, що забезпечують симбіоз діяльності Державної служби з надзвичайних ситуацій (ДСНС), обласних державних адміністрацій (ОДА), обласних військових адміністрацій (ОВА) та профільних органів державної влади (ОДВ) відносно реалізації цивільно-захисної функції держави». Зокрема наголошено, що «… стан цивільно-захисних ініціатив в Україні, попри надзвичайні вимоги, спровоковані війною, знаходиться на стадії розвитку. Нормативне регулювання передбачає використання застарілих актів законодавства, а профільне на часі розпорядження КМУ № 179-р від 24.02.2022 носить узагальнюючий характер щодо «плану дій в особливий період», котрий, поміж тим, не є офіційно (предметно) визначеним ані ДСНС, ані ОВА/ОДА/ОДВ тощо». Наголошується на тому, що «…управління ЦЗ в умовах воєнного стану з точки зору публічно-управлінської доктрини України – комплекс заходів, що виконується владно-урядовим апаратом задля гарантування недоторканості життя та здоров'я громадян на засадах безпеки – відповідно норм Основного закону, Кодексу цивільного захисту України № 5403-VI, профільного Розпорядження КМУ № 179-р, ПКМУ № 841 та інших нормативних документів» [3, с. 226].

Дослідник Миколюк А.В. у своїй роботі [73] узагальнює виклики та фактори ефективності функціонування системи публічного управління в Україні в період воєнного стану, зокрема виокремлює такі, що пов'язані з наявністю юридичних колізій і внутрішніх суперечливих елементів державного управління та регулювання; недосконале нормативне регулювання; недостатність компетенцій у державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування; недостатню прозорість і відкритість; розмитість меж політичної та адміністративної сфер.

На думку Маслей В.В. в роботі [67] серед низки проблем, що потребують нагального вирішення задля стійкого функціонування ЄДСЦЗ як базового елемента національної стійкості, виокремлює «недостатність фінансування модернізаційних проєктів і підтримки належного функціонування

централізованої системи управління», що на його думку потребує формування комплексної стратегії розвитку ЄДСЦЗ.

Кардинальних змін зазнали підходи щодо механізмів державного управління у сфері цивільного захисту з початком активної фази російсько-української війни. Відповідно до п. 4 ст. 6 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [114] в указі Президента України про введення воєнного стану зазначаються «завдання суб'єктам забезпечення цивільного захисту щодо приведення єдиної державної системи цивільного захисту, її функціональних та територіальних підсистем у готовність до виконання завдань за призначенням в особливий період». Норми п. 1 ст. 4 Закону України «Про правовий режим воєнного стану» [114] регламентують, що «на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи - військові адміністрації».

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 № 179-р «Про організацію функціонування єдиної державної системи цивільного захисту в умовах воєнного стану» [113] на підставі Указу Президента України від 24.02.2022 № 64 «Про введення воєнного стану в Україні» задля приведення у режим готовності ЄДСЦЗ до виконання завдань за призначенням в умовах воєнного стану було введено в дію план цивільного захисту на особливий період із встановленням ступеня готовності «Повна готовність». Отже виконання завдань цивільного захисту під час функціонування ЄДСЦЗ в умовах особливого періоду здійснюється у взаємодії з відповідним військовим командуванням та відповідно до вимог Кодексу цивільного захисту України та з урахуванням особливостей, що визначаються згідно із Законами України «Про правовий режим воєнного стану» та «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію».

Наявні дослідження ефективності діяльності ДСНС України протягом 2022 р. [34] засвідчують, що наведені показники реагування на виникнення НС різного характеру та ліквідація наслідків бойових дій на території України внаслідок російсько-української війни відображають спроможність ЄДСЦЗ функціонувати в умовах воєнного стану через призму аналізу функціонування органів управління та підрозділів ОРСЦЗ, зокрема: проведення евакуації населення із зони ведення бойових дій з відповідним наданням психологічної допомоги; гасіння пожеж; розбирання завалів будинків і споруд, деблокування і порятунок постраждалих; проведення гуманітарного розмінування та інших протимінних заходів, а також забезпечення нормальних умов життєдіяльності, у тому числі й функціонування сховищ цивільного захисту та пунктів незламності.

За результатами проведеного власного дослідження нами в публікації [31] було визначено, що в режимі повсякденного функціонування основними цілями механізмів державного управління у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища є забезпечення безпеки та захисту населення і територій, матеріальних і культурних цінностей, довкілля від негативних наслідків НС у мирний час і подолання наслідків НС. Органи влади під час реалізації цих заходів мають дотримуватися принципів законності, прозорості, системності, оптимальності, прогнозованості, пріоритетності, ефективності та соціальної відповідальності, дотримання яких сприяє підвищенню дієвості та ефективності вказаних механізмів. Базовою умовою ефективного функціонування сфери цивільного захисту як складової безпекової сфери загалом є наявність дієвого інструментарію управління процесами, що відбуваються в цій сфері, що має забезпечити такі належні умови запобігання негативним наслідкам.

Моделювання функціонування механізмів державного управління у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища, на нашу думку, доцільно проводити шляхом підвищення дієвості існуючої ЄДСЦЗ з урахуванням вимог розбудови безпекового середовища України на засадах

системного підходу, імітаційного моделювання та методів управління орієнтованих на результат, що відповідає сучасним вимогам. Погоджуючись з дослідниками Волянським П.Б., Гур'євим С.О. і Терент'євою А.В. [26], Потеряйком С.П. [97] та Резніковою О.О. [122] можемо стверджувати, що підвищення дієвості існуючої ЄДСЦЗ можливе за рахунок удосконалення організації міжвідомчої взаємодії в умовах реагування на НС, що потребує запровадження підготовки керівних кадрів системи за напрямом кризового менеджменту в умовах НС для набуття компетенцій щодо прийняття управлінських рішень для координації та взаємодії залучених територіальних і функціональних складових.

Для подальшого дослідження потрібно визначитися із самим моделюванням як методом проєктування варіантів можливого функціонування системи або перебігу суспільного явища. Наразі моделювання є одним з низки ефективних методів дослідження явищ і процесів у практиці державного управління, що дозволяє шляхом заміщення реально існуючого об'єкта його моделями або аналогами. Зважаючи на обмеження щодо проведення натурних експериментів у державному управлінні дослідження функціонування комплексних систем і складних процесів оскільки це стосується життєдіяльності людини і суспільства саме моделювання є тим методом дослідження, що дозволяє це зробити достатньо достовірно.

Отже, під терміном «моделювання» в межах нашого дослідження ми будемо розуміти такий специфічний спосіб пізнання, коли для дослідження суб'єктом дослідження замість безпосереднього досліджуваного об'єкта пізнання створюється аналогічний ньому допоміжний об'єкт (модель), досліджує його з відповідним перенесенням нових знань про модель безпосередньо на об'єкт-оригінал. Іншими словами, модель є спрощеним відображенням об'єкта дослідження або спрощеним описом реальності тощо. До переваг застосування методу моделювання можна віднести можливість опису структури, відтворення властивостей і тенденцій генези практики державного управління, що в свою чергу створює умови для коректної оцінки

стану досліджуваного об’єкта, адекватного прогнозування і ухвалення обґрунтованих управлінських рішень.

Для моделювання функціонування механізмів державного управління у сфері цивільного захисту потребує уточнення сам термін «трансформація» в контексті нашого дослідження. Отже термін «трансформація» можна визначити як перетворення системи, структури, форм, функцій і механізмів, організації, взаємовідносин і взаємозв’язків, складових і параметрів, що спричиняють зміни цільової спрямованості дій агентів у сфері цивільного захисту і ролі в національній безпеці. Тобто трансформація є істотною структурною зміною системи, яка шляхом перегрупування її елементів змінює організацію, зв’язки, притаманні вихідному стану системи. Зважаючи на це реформування системи ДСНС України ми можемо розуміти як керовану трансформацію.

Досліджені і представлені нами у розділі 2 механізми державного управління у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища, що містять взаємопов’язані складові, орієнтовані на досягнення визначеної стратегічної мети, спрямованої на забезпечення стабільного функціонування безпекового середовища. Зокрема, це стосується її складової – цивільного захисту, а також тактичних цілей – адекватного реагування на наслідки НС різного характеру та бойових дій, забезпечення цивільного захисту населення і території України в умовах трансформації безпекового середовища країни під впливом сучасних викликів і загроз, інтеграції України до світового безпекового середовища та приєднання до Механізму цивільного захисту ЄС. У процесі формування та функціонування цього Механізму суттєвою є змога не тільки використання в комплексі, а й застосування окремих його складових під впливом багатоваріантних факторів впливу.

Ґрунтуючись на попередніх дослідження і власному практичному досвіді, можемо зробити висновок [30], що незаперечна ефективність та дієвість запропонованих механізмів державного управління підтверджується зростанням рівня спроможності сфери цивільного захисту адекватно реагувати на нові виклики і загрози безпековому середовищу в умовах його

трансформації, що триває.

Наразі потребує визначення функціонал самої ЄДСЦЗ в умовах трансформації безпекового середовища. Нами доведено [31], що визначення потрібно здійснювати з розумінням того, що нині існує тенденція на рівні ЄС щодо переходу від системи цивільного захисту, що орієнтована на реагування на виникнення НС і ліквідацію їх наслідків, до системи, завданням якої є запобігання і профілактика НС різного характеру.

Зважаючи на вищевикладене, можемо констатувати, що моделювання функціонування механізмів державного управління у сфері цивільного захисту ми можемо проводити, виходячи з гіпотези – ЄДСЦЗ як базова складова національної стійкості має забезпечити реалізацію функції цивільного захисту населення і територій в умовах НС воєнного характеру з паралельною гармонізацією зі структурами управління та силами Механізму цивільного захисту ЄС за умови запровадження методології Results-Based Management (RBM) – практики управління, орієнтованого на результат.

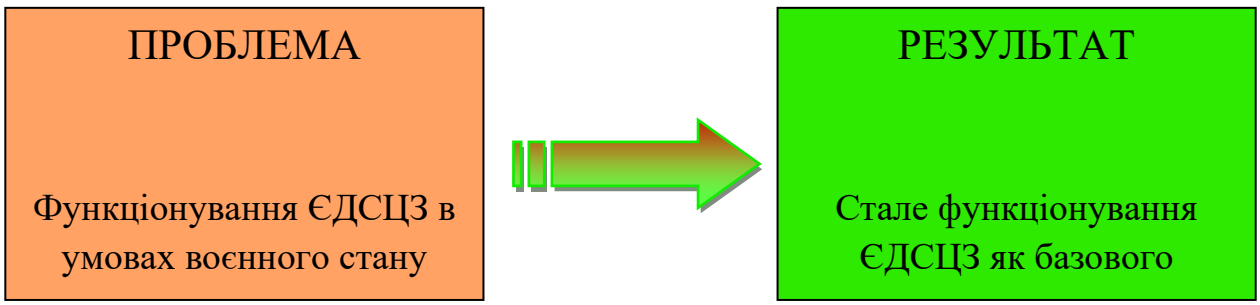


Рис. 3.1. Процесність трансформації ЄДСЦЗ за методом управління, орієнтованого на результат (розроблено автором)

Власне управління орієнтоване на результат – підхід до управління стратегією/програмою /проектом, заснований на чіткому визначенні бажаних результатів і використанні методів та інструментів, необхідних для їх оцінки і досягнення та відповідно забезпечує високу ефективність роботи; чітку систему відповідальності через логічно вибудовану систему планування, контролю та

оцінки реалізації заходів; орієнтованість на бажані результати. Фактично нам потрібно розв'язати дилему, представлену на рис. 3.1.

Фактично при розв'язанні означеної дилеми за результатами проведеного моделювання державного управління у сфері цивільного захисту ми маємо сформувати відповідну таблицю результатів за обраними показниками, що дозволять нам адекватно оцінити спроможність ЄДСЦЗ виконувати завдання за призначенням в умовах воєнного стану (див. рис. 3.2).

Рис. 3.2. Обрані показники для оцінювання спроможності ЄДСЦЗ виконувати завдання за призначенням в умовах воєнного стану (розроблено автором)

Зазначимо, що забезпечення розвитку механізмів державного управління у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища пов'язано не лише з підвищенням рівня цивільного захисту населення і територій від загроз і ризиків НС різного характеру, зокрема в умовах воєнного стану, але й набуває надзвичайної ваги у забезпеченні національної безпеки держави, що в умовах триваючої російсько-української війни є важливим для

забезпечення нормальних умов життєдіяльності і збереження сталого урядування. Формування умов для підвищення рівня цивільного захисту країни є складним завданням, оскільки може бути реалізованим лише за системного та гармонійного розвитку всіх складових ЄДСЦЗ за рахунок належного фінансування відповідних заходів у цій сфері та розподілу повноважень і відповідальності між органами державної влади та місцевого самоврядування за підсумками децентралізації.

На рис. 3.3 наведено послідовність функціонування ЄДСЦЗ в умовах трансформації безпекового середовища із визначенням її місця у формуванні цивільної та загалом національної безпеки країни. Отже, аналіз рис. 3.3. засвідчує, що сфера цивільного захисту відіграє важливу роль у забезпеченні цивільної безпеки і відповідно в цілому національної безпеки держави. Оцінити спроможність ЄДСЦЗ до виконання заходів за призначенням можливо за визначеними спроможностями, представленими у заключному звіті за результатами огляду цивільного захисту. Отже надзвичайно важливим є визначення спроможностей не тільки ДСНС України, тому що вона є « … центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій …». Також потребують аналізування спроможності територіальних і функціональних підсистем ЄДСЦЗ як визначення інтегральних показників, а зокрема для визначення спільних спроможностей територіальних громад щодо готовності до реалізації заходів із запобігання та ліквідації наслідків НС різного характеру.

Зокрема, обсяг видатків зведеного бюджету на цивільний захист є системним параметром, що в цілому визначає обсяг коштів, виділених у консолідованому бюджеті країни на розвиток даної сфери на державному і

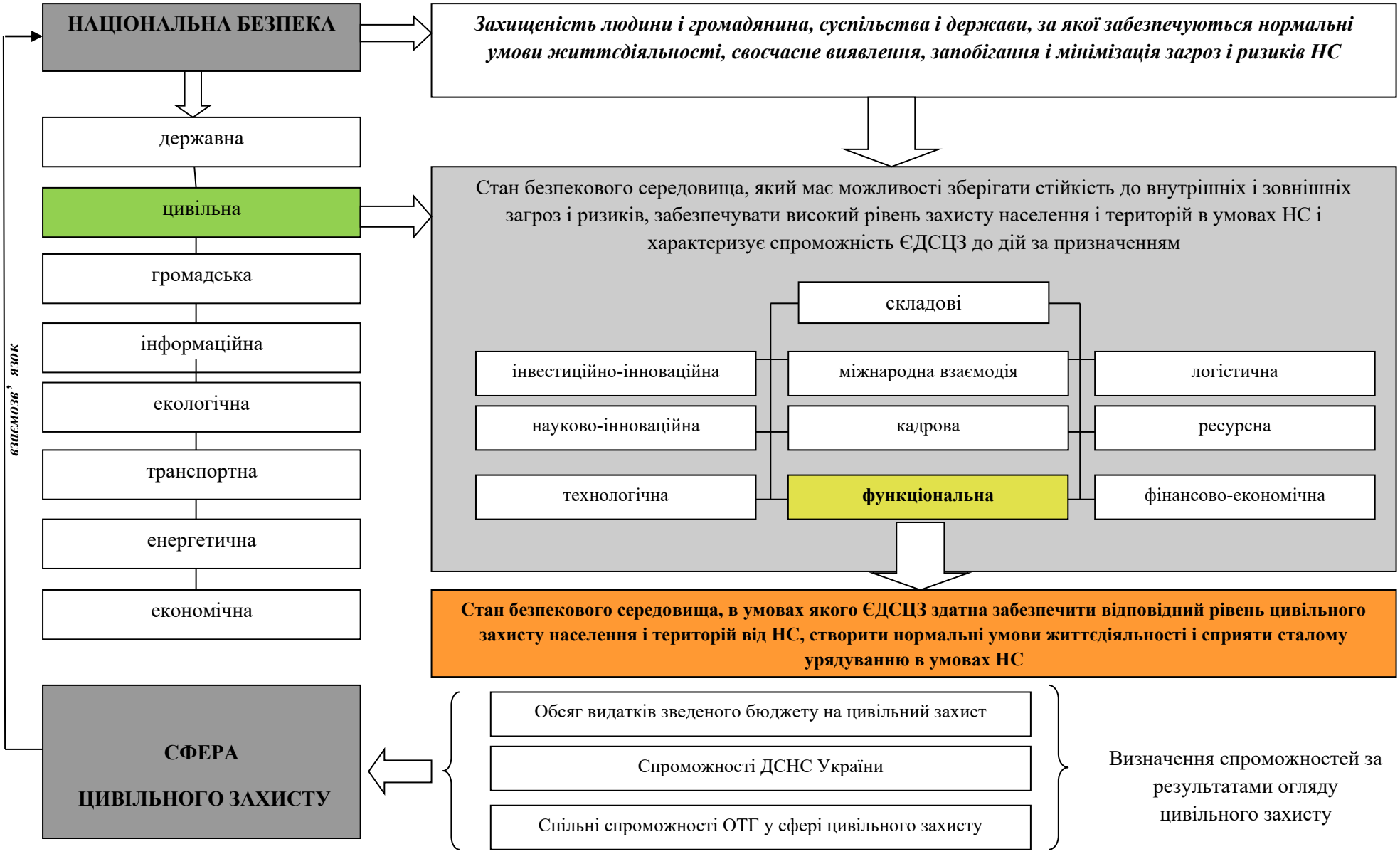


Рис. 3.3. Послідовність функціонування ЄДСЦЗ в умовах трансформації безпекового середовища (розроблено автором)

місцевому рівнях. При цьому співставлення цього показника з обсягом ВВП дозволяє конкретизувати вплив економічного стану держави на розвиток сфери цивільного захисту.

Отже, у межах цього підрозділу дисертації увага була зосереджена на моделюванні послідовності функціонування ЄДСЦЗ в умовах трансформації безпекового середовища. При цьому значну увагу було приділено аналізу викликів сьогодення для сталого функціонування ЄДСЦЗ. Виокремлено, що до низки викликів нині можемо віднести гармонізацію чинного законодавства та управлінських практик з нормами законодавства ЄС у безпековій сфері з поступовим переходом до практики управління орієнтованого на результат і застосування методології кризового менеджменту, делегування частини повноважень у сфері цивільного захисту на місцевий рівень за підсумками децентралізації і триваючу російсько-українську війну.

Маємо констатувати, що проведення моделювання послідовності функціонування ЄДСЦЗ в умовах трансформації безпекового середовища наразі є досить узагальненим, зважаючи на незавершеність правового режиму воєнного стану і неможливість комплексно оцінити наслідки для функціоналу ЄДСЦЗ і ДСНС зокрема. Проте, незважаючи на нові виклики, сфера цивільного захисту в сучасних реаліях продовжує виконувати свої функції, трансформуючись у відповідно до вимог правового режиму воєнного стану.

Наявні виклики, що постали перед сферою цивільного захисту змушують до перетворення не тільки системи управління та оперативними підрозділами, а й потребують остаточного оформлення розуміння безпекового середовища як невід’ємної складової забезпечення національної безпеки.

3.3 Шляхи удосконалення розвитку механізмів державного управління у сфері цивільного захисту

Геополітична а ситуація, а також нестабільність в окремих галузях національної економіки пов’язана з пандемією коронавірусу (COVID-19),

свідчила, що не менш критичними, поряд із загрозами військового характеру, тероризму та економічних криз, є загрози і виклики, пов'язані з природними або техногенними факторами. Тому інтереси забезпечення безпеки і комплексний підхід до запобігання загроз і викликів, пов'язаних з НС природного і техногенного характеру є одним з найбільш актуальних напрямків діяльності сучасної держави, і вимагають однакового підходу щодо державного управління у сфері цивільного захисту. Тому його основними цілями є підвищення ролі і значення цивільного захисту в забезпеченні національної безпеки країни; створення адекватної системи безпеки країни від загроз і викликів; забезпечення безпеки життєдіяльності населення, а також гуманізація суспільних відносин на основі соціальної спрямованості проведених заходів.

Механізм державного управління є однім з видів реалізації державної функції у тій чи інших сфері, такій як цивільний захист. Відповідно невід'ємною функцією держави є забезпечення безпеки населення і територій від НС різного характеру, забезпечення нормальних умов життєдіяльності та сталого відновлення після ліквідації наслідків НС, а також збереження сталого врядування на державному і місцевому рівнях на засадах стійкої демократії.

Низкою протиріч характеризується розвиток суспільних відносин з ускладненням політичних, соціальних і економічних процесів, що потребує винайдення шляхів удосконалення функціонування безпекової сфери як складової національної безпеки, та відповідно, створення безпекового середовища для гарантування конституційних праві свобод людини. Ці процеси зумовлені прагненням держави обійняти належне місце у геополітичному середовищі і забезпечити сталий розвиток.

Важливо розуміти, що подібні процеси відбуваються паралельно у зовнішньому і внутрішньому оточенні безпекової системи та потребують застосування певної управлінської методології – кризового менеджменту з урахуванням того, що саме управлінські процеси мають відбуватися в досить турбулентних умовах щодо національної безпеки. Бо все це є відповіддю на загрози і виклики НС, що можуть за умови неадекватного реагування на них і

застосування хибних управлінських практик, призвести до розвитку тривалих криз, криз не тільки суспільних, а й таких, що можуть загрожувати існуванню самої держави. Подібний управлінський підхід до реагування на НС потребує запровадження одночасно з методологію управління орієнтованого на результат також ризик-орієнтованого підходу для моделювання перебігу потенційно можливих несприятливих ситуацій у безпековому середовищі.

Подібна комплексна методологія щодо аналізу загроз і викликів як об'єктів управлінської діяльності потребує також підготовки управлінських кадрів та зміни всієї безпекової парадигми у розрізі цивільного захисту. Всі ці комплексні заходи мають бути спрямовані на досягнення спроможностей здатності держави своєчасно ідентифікувати реальні й прогнозовані загрози у безпековій сфері, запобігати або мінімізувати їх негативні впливи, ефективно реагувати та швидко і повномасштабно відновлюватися після виникнення НС або кризових ситуацій з урахуванням внутрішніх викликів у воєнний час та в повоєнний період, а також у разі різкої зміни ситуації в державі.

Отже подібні практики мають торкатися не лише державних інституцій у сфері цивільного захисту і громадської безпеки, а й кожного окремого громадянина, спонукаючи його набувати і розширювати свої безпекові компетентності щодо забезпечення стійкості на індивідуальному рівні, рівні родини і громади зокрема, тобто набуття певної суспільної стійкості щодо адекватного реагування на загрози і виклики НС різного характеру.

Зміна парадигми захисту населення і територій в умовах НС різного характеру дозволяє реалізувати державну політику у сфері цивільного захисту та вимагає гнучкої адаптивності органів управління, відповідної підготовки і матеріально-технічного оснащення підрозділів служби цивільного захисту задля забезпечення готовності до дій за призначенням. До факторів, що вимагають високого рівня адаптивності органів управління у сфері цивільного захисту наразі можна віднести, окрім ведення бойових дій на території України: транскордонні НС різного характеру, кліматичні зміни, почастішання стихійних явищ метеорологічного походження (надвисокі температури, зливові дощі,

торнадо), демографічну кризу, наявність екологічно небезпечних промислових підприємств, об'єктів з утилізації відходів біологічного походження, сміттєзвалищ тощо.

Погоджуємось зі сталою науковою думкою, викладеною у низці досліджень, присвячених визначенню місця цивільного захисту у складі комплексу національної безпеки, зокрема з наголосом на те, що цивільний захист є не тільки організаційно та функціонально пов'язаний із національною безпекою, а також є її невід'ємною і повноправною складовою, з визнанням того, що органи управління та підрозділи служби цивільного захисту відповідно визначаються як суб'єкти забезпечення національної безпеки України.

Маємо бути свідомими, що наразі є цілий спектр поглядів на НС як потенційне джерело криз у державному управлінні в розрізі національної безпеки. Зокрема наявна думка щодо віднесення НС природного і техногенного характеру до спектру так званих «рутинних» загроз, якими можна «знехтувати» говорячи про трансформацію безпекового середовища, зосередивши увагу саме на НС воєнного і соціального характеру. Певним чином така «рутинізація» НС природного і техногенного характеру несе в собі загрозу визначення помилкових потреб функціональних і територіальних підсистем ЄДСЦЗ, що потенційно може зменшувати спроможності ЄДСЦЗ як базового елементу національної стійкості.

Практичним досвідом доведено, що дієве оперативне реагування на виникнення НС різного характеру можливе лише за умови функціонування ефективних механізмів координації і взаємодії суб'єктів протидії НС, захисту населення і територій від наслідків НС, а також наявності відповідних спроможностей ЄДСЦЗ. Слід зауважити, що необґрунтовані прогнози щодо стану техногенно-природної безпеки, неготовність складових системи цивільного захисту на територіальному рівні і нерозвиненість мережі служб цивільного захисту на рівні об'єднаних громад формують у суспільстві недовіру щодо здатності держави забезпечити надання адекватної допомоги в

умовах НС.

Протягом останнього десятиліття сфера цивільного захисту зазнала суттєвих трансформацій не зважаючи на складності щодо координації між всіма суб'єктами державного управління. Протягом цього періоду були створені нові державні інституції та відповідні ресурси, серед яких важлива роль належить саме суб'єктам забезпечення цивільного захисту з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про національну безпеку України» із віднесенням сил цивільного захисту до сектору безпеки і оборони, повноваження яких у сфері цивільного захисту визначено нормами Кодексу цивільного захисту України. Слід також нагадати, що реорганізація сил цивільного захисту передбачена Стратегією реформування системи ДСНС України.

На зміст державного управління у сфері цивільного захисту суттєво вплинув курс на євроінтеграцію, обраний Україною, зокрема у червні 2021 р. з метою реалізації Стратегії національної безпеки України, затвердженої Указом Президента України від 14.09.2020 № 392, виконання зобов'язань, узятих Україною згідно з Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми країнами-членами, з іншої сторони, було розроблено проєкт Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, в якому пропонувалося визначити пріоритети національних інтересів у сфері громадської безпеки та цивільного захисту, зокрема: утвердження конституційного імперативу щодо розгляду людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки як найвищої соціальної цінності в Україні; розбудова України як безпечної держави, де визнається і діє принцип верховенства права, держава захищає громадян і суспільство; послідовна реалізація системних підходів у сфері громадської безпеки та цивільного захисту; інтеграція України в європейський та євроатлантичний безпековий простір; виокремлено криміногенні загрози, фактори гібридної війни, кіберзагрози, фактор пандемій та біологічних загроз, загрози техногенного характеру, соціальні та інші загрози, недоліки правового

регулювання.

Згадана Стратегія враховує положення Стратегії воєнної безпеки України «ВОЄННА БЕЗПЕКА – ВСЕОХОПЛЮЮЧА ОБОРОНА» [117], де також відзначені загрози НС, зокрема спричинених епідеміями та у разі повномасштабних воєнних дій.

Наразі головна мета державної політики у сфері цивільного захисту, як складової національної безпеки, є забезпечення гарантованої Конституцією безпеки особистості, суспільства і держави в межах науково обґрунтованих критеріїв прийнятого ризику. Відповідно ефективність реалізації державної політики у сфері цивільного захисту напряму залежить від дієвості чинної нормативної бази, нормами якої регламентуються правовідносини у цій сфері та забезпечується:

– реалізація єдиної державної політики і повноважень органами влади і управління всіх рівнів, суб'єктами господарювання незалежно від організаційно-правової форми та виду власності, громадськими об'єднаннями та громадянами в різних режимах функціонування ЄДСЦЗ;

– створення суспільно-політичних, організаційно-правових та соціально-економічних умов, при яких не може бути реалізований жоден бізнес-проєкт, якщо це призведе зниження рівня безпеки і ступеня захищеності населення, тобто мають бути вжиті заходи щодо запобігання виникненню НС і забезпечення сталого функціонування критичної інфраструктури;

– адекватне реагування та ефективне управління у разі виникнення НС різного характеру, відновлення нормальних умов життєдіяльності населення і функціонування виробничо-економічних систем в зоні НС.

Ці наведені принципи є визначальними для держави в цілому, інститутів влади і громадянського суспільства при реалізації державної політики у сфері цивільного захисту.

Наголошуємо, що наразі особливу увагу приділено питанням планування у сфері національної безпеки і оборони, метою якого є «забезпечення реалізації державної політики у цих сферах шляхом розроблення стратегій, концепцій,

програм, планів розвитку органів сектору безпеки і оборони, управління ресурсами та ефективного їх розподілу», що розподілене на довгострокове (понад п’ять років), середньострокове (до п’яти років) та короткострокове (до трьох років). Відповідно базовим документом довгострокового планування є стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України, що корелює з положеннями Стратегії національної безпеки України.

Розроблений за підтримки Європейського Союзу проєкт Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України з урахуванням сучасних наукових поглядів у сфері національної безпеки, містить норму щодо визначення пріоритетами національних інтересів у сфері громадської безпеки та цивільного захисту, зокрема: конституційний імператив щодо розгляду людини, її життя і здоров’я, честі і гідності, недоторканності і безпеки як найвищої соціальної цінності в Україні; розбудова України як безпечної держави з визнанням принципу верховенства права щодо захисту державою громадян і суспільства; послідовна реалізація системних підходів у сфері громадської безпеки та цивільного захисту; інтеграція України в європейський та євроатлантичний безпековий простір. Також нині існують загрози національній безпеці: криміногенні загрози, виклики гібридної війни, кіберзагрози, біологічні загрози і пандемії, соціальні, техногенні загрози та недоліки правового регулювання. Згадана Стратегія враховує положення, де також відзначені загрози виникнення НС, зокрема спричинених епідеміями та у разі повномасштабної війни.

Наразі триває процес повноцінної інтеграції України у Механізм цивільного захисту ЄС, що вимагає від ДСНС України гармонізації не тільки норм чинного законодавства у сфері цивільного захисту, а також запровадження нових управлінських підходів із застосуванням методології кризового менеджменту.

У заключенні зауважимо, що реформування сфери цивільного захисту як складової безпекового простору в контексті європейської інтеграції України потребує не тільки вивчення та імплементації набутого досвіду Європейського

Союзу, а й урахування зміни безпекової парадигми у розрізі цивільного захисту, що була створена після завершення Другої світової війни за умов тісної співпраці європейських країн із США і розробки безпекових концепції, що наразі потребують кардинального перегляду у зв'язку з необґрунтованою агресією рф проти України.

Висновки до Розділу 3

Нами визначено, що ґрунтуючись на раніше визначеній науковцями парадигмі, можемо провести аналізування стану безпеки будь-якого еталонного об'єкта на основі причинно-наслідкового підходу, розуміючи, що реальні загрози є пояснювальною змінною, які спричиняють зміни в безпековому статусі об'єкта. Важливим є твердження щодо того, що безпека об'єкта є залежною змінною. Відповідно вразливість або стійкість об'єкта є проміжними (умовними), які впливають на реалізацію загроз. Тому безпековий статус об'єкту є динамічним станом, що потребує проведення постійного моніторингу та оцінювання ступеню реалізованості загроз і ризиків.

Представлені у вітчизняному науковому дискурсі погляди на безпекознавство (секьюритологію) наголошують на сучасному розумінні суті природи безпеки і заперечують трактування її лише як стану захищеності, починаючи з обмеження безпеки лише проективними (захисними) діями, завершуючи ототожненням безпеки з діяльністю лише державних інституцій у сфері безпеки, заперечуючи або піддаючи певному сумніву об'єктивно зумовлену участь громадських організацій в створенні єдиного безпекового простору.

Отже в умовах триваючої російсько-української війни безпекознавчий підхід розвивається як новий науковий напрям, базовим завданням якого є напрацювання методів дослідження і конструювання безпекових систем різних типів, класів і рівнів.

Нагальну потребу модернізації ЄДСЦЗ та удосконалення заходів захисту

населення і території від НС різного характеру визнано актуальною та доцільною у зв'язку з протидією глобальним викликам сьогодення, таким як вступ до ЄС та НАТО, що закріплено в Конституції України. До переліку загроз і викликів сьогодення маємо включити потребу гармонізації чинного законодавства у всіх сферах життя країни; активізацію воєнно-політичних конфліктів (гібридних воєн), а також зміни форм та методів їх ведення конвенційним і неконвенційним озброєнням і потребою захисту від них цивільного населення та об'єктів критичної інфраструктури.

Наразі Україна при визначенні напрямів і шляхів удосконалення державного управління та регулювання в умовах НС і кризових ситуацій має об'єднувати реалізацію національних інтересів щодо протидії їх загрозам і викликам, а також гармонізувати свою діяльність з практиками кризового менеджменту, що регламентовано керівними документами ЄС та НАТО у сфері безпеки.

За сучасних умов між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства щодо здійснення ними повноважень у сфері державного управління розподіл управлінських функцій в нашій країні характеризується відсутністю чітких умов взаємодії. Певним чином це можна відзначити не тільки щодо організації суспільних відносин, зокрема безпекових компетенцій, а також діяльності щодо формування безпекових спроможностей.

Зважаючи на викладене вище та поділяючи думку дослідників сфери цивільного захисту як складової національної безпеки та базового елементу національної стійкості, нами запропоновані базові напрями розбудови системи цивільного захисту та її складових, зокрема подальша розбудова ЄДСЦЗ із урахуванням проведеної децентралізації, особливостей об'єднаних територіальних громад, актуальних загроз і викликів воєнного характеру, а також поточного стану природно-техногенної безпеки території України та наслідків російсько-української війни.

ВИСНОВКИ

На основі проведеного дослідження в дисертаційній роботі розроблено наукові положення та отримано нові наукові результати, що в результаті вирішують важливе наукове завдання в галузі публічного управління та адміністрування щодо розвитку механізмів державного управління у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища України.

Апробація одержаних результатів, їх використання в практичній діяльності підтверджують методологію, покладену в основу дослідження. Результати проведеного дослідження та їх узагальнення свідчать про досягнення мети, виконання поставлених завдань і дають підстави формувати такі висновки і рекомендації.

1. Розглянуто стан наукової розробки механізмів державного управління у сфері цивільного захисту, зокрема з’ясовано, що наразі досліджено та обґрунтовано окремі аспекти розбудови сфери цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища, але не порушують цілісного уявлення, а саме: теоретико-методологічні засади становлення та розвитку системи державного управління сферою цивільного захисту, управління ризиками та загрозами надзвичайних ситуацій та медичним захистом в умовах надзвичайних ситуацій.

2. Досліджено процес трансформації безпекового середовища крізь призму механізмів державного управління у сфері цивільного захисту та констатовано зміну парадигми захисту населення і територій в умовах надзвичайних ситуацій різного характеру (техногенного, природного, соціального, воєнного), яка полягає у забезпеченні гнучкої адаптивності органів управління, відповідній підготовці і матеріально-технічному оснащенні підрозділів служби цивільного захисту задля забезпечення готовності до дій за призначенням. Також акцентовано увагу на хибному підході стосовно віднесення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру до спектру так званих «рутинних» загроз, якими можна «знехтувати» говорячи про трансформацію безпекового середовища, зосередивши увагу саме на

надзвичайних ситуаціях воєнного і соціального характеру. Певним чином така «рутинізація» надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру несе в собі загрозу визначення помилкових потреб функціональних і територіальних підсистем ЄДСЦЗ, що потенційно може зменшувати її спроможності як базового елемента національної системи стійкості.

3. Удосконалено категорійно-понятійний апарат за темою дисертаційного дослідження уточнення понять: «механізми державного управління у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища» як сукупність доступних цілей, способів розв'язання суперечностей, методів адміністративного, економічного, правового та соціально-мотиваційного характеру і засобів впливу наділених владою інституцій у сфері цивільного захисту, які їх використовують для зменшення негативних ефектів від ймовірних та наявних загроз і викликів надзвичайних ситуацій різного характеру, тобто цей механізм складається відповідно з суб'єктів, об'єктів, функцій, цілей, принципів, методів і засобів випливу з використанням специфічних форм і методів управління з метою забезпечення стійкого функціонування означеної системи; «спроможність у сфері цивільного захисту» як потенціал структурного елемента ЄДСЦЗ щодо прийняття управлінських рішень, їх ресурсного забезпечення та механізмів реалізації в умовах реагування на виникнення надзвичайних ситуацій відповідно до нормативно затверджених показників; «механізм функціонування безпекового середовища» як система організаційно-правових, інформаційних, управлінських, технологічних та економічних заходів із запобігання загрозам і викликам у безпековій сфері, що охоплює такі елементи: об'єктивний і всебічний моніторинг стану безпеки держави й суспільства з метою виявлення та прогнозування внутрішніх і зовнішніх загроз у цій сфері; розроблення гранично допустимих значень безпекових показників, недотримання яких призводить до порушення нормальних умов життєдіяльності; діяльність держави щодо виявлення та запобігання внутрішнім і зовнішнім загрозам і викликам у безпековій сфері.

4. Обґрунтовано доцільність упровадження кращих світових практик щодо державного управління у сфері цивільного захисту за рахунок встановлення відповідних норм і правил, стандартів і критеріїв, що повинні стати регламентуючим базисом функціональних процедур щодо запобігання, реагування та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, фокус якої зведено до захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій різного характеру (техногенного, природного, соціального, воєнного) з поступовою гармонізацією чинного законодавства у цій сфері з нормативним полем функціонування Механізму цивільного захисту ЄС, до чіткого виокремлення і розмежування повноважень і відповідальності між державною і місцевою владою при передачі частини повноважень на місцевий рівень у процесі децентралізації влади, зокрема при удосконаленні функціонування ЄДСЦЗ як базового елемента національної системи стійкості.

5. Запропоновано перспективні напрями модернізації державної політики у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, пов’язані потребою осучаснення ЄДСЦЗ як базового елемента національної системи стійкості, вдосконалення заходів захисту населення і території від надзвичайних ситуацій різного характеру.

За результатами комплексного аналізу загроз і викликів у безпековій сфері через призму цивільного захисту проведено моделювання функціонування механізмів державного управління у сфері цивільного захисту в сучасних умовах та визначено, що наразі цей процес є досить узагальненим, зважаючи на незавершеність особливостей правового режиму воєнного стану і неможливість комплексно оцінити наслідки його впливу на функціонал ЄДСЦЗ в цілому і ДСНС зокрема. Проте, незважаючи на нові виклики, сфера цивільного захисту в сучасних реаліях продовжує виконувати свої функції, трансформуючись і адаптуючись до вимог та умов воєнного стану.

Ґрунтуючись на методології аналізу спроможностей у сфері цивільного захисту запропоновано критерії класифікації маркерів ефективності функціонування ЄДСЦЗ, що дозволяють згрупувати спроможності за

функціоналом, які уможливлюють проведення оцінювання реальних і прогнозованих загроз життєво важливим для держави, суспільства та особи інтересам з подальшим розроблення ефективних моделей запобігання, реагування та ліквідації надзвичайних ситуацій.

6. Розроблено концептуальний підхід до вдосконалення механізмів державного управління у сфері цивільного захисту в умовах трансформації безпекового середовища України, в якому основними цілями визначено підвищення ролі і значення цивільного захисту в забезпеченні національної безпеки країни; створення адекватної системи безпеки країни, спроможностей протидіяти загрозам і викликам сьогодення; гарантування безпеки життєдіяльності населення, а також гуманізацію суспільних відносин на основі соціальної спрямованості здійснених заходів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Авер'янов В.Б. Державне управління в Україні : навч. посіб. Київ, 1999. 266 с.

2. Андреєв С.О. Інституціональні засади розвитку державних систем цивільного захисту: дис. д. наук. держ упр.; спеціальність: 25.00.02 «Механізми державного управління». Київ: НАДУ при Президентові України. 2017. 552 с.

3. Андрієнко М., Слюсар А., Гаман П., Фомін А. Формування механізмів публічного управління цивільним захистом населення в умовах військового стану. *Наукові інновації та передові технології*. 2022. № 7(9). С. 220-231.

4. Андрієнко М.В., Борис О.П. Трансформації державної служби з надзвичайних ситуацій України. *Науковий вісник:* державне управління. 2020. № 1 (3).С. 8-19.

5. Андрієнко М.В., Борисов А.В., Черкасов О.О. Реалізація державної політики у сфері цивільного захисту: реорганізація центрального органу виконавчої влади України. *Державне управління: удосконалення та розвиток* : електрон. наук. фахове вид. 2019. № 1. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/1_2019/5.pdf (дата звернення: 25.05.2023).

6. Андрієнко М.В., Борисов А.В., Черкасов О.О. Системність та інституціоналізм державного управління як метод ухвалення і обґрунтування рішень у сфері цивільного захисту. *Державне управління: удосконалення та розвиток* : електрон. наук. фахове вид. 2019. № 2. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1423 (дата звернення: 14.06.2023).

7. Бакай А.Є. Платформа Україна-НАТО як механізм реформування системи медичного забезпечення в надзвичайних ситуаціях. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 16. С. 127-132.

8. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні в 2 ч. К. : ВПЦ АМУ, 2010. Ч. 1 : Теоретико-методологічні засади. 276 с.

9. Бакуменко В.Д. Теоретико-методологічні засади формування

державно-управлінських рішень : автореф. дис. … д-ра наук держ. упр. : спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2001. 35 с.

10. Барило О. Г. Цивільний захист України як функція держави. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 16. С. 115-119.

11. Барило О.Г., Потеряйко С.П. Удосконалення організаційного механізму державного управління у надзвичайних ситуаціях. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Сер. Державне управління* : Харків, 2016. № 2 (5). С. 264–272.

12. Барило О.Г., Потеряйко С.П., Тищенко В.О. Удосконалення процесу управління у надзвичайних ситуаціях. *Науковий вісник Академії муніципального управління.* 2013. Вип. 2. С. 119−124.

13. Бегун В.В., Гречанінов В.Ф., Яцук О.П. Нова концепція освіти з безпеки. Проблеми цивільного захисту населення: сучасні реалії України: Матеріали І Всеукраїнської заочної науково-практичної конференції, присвяченої 180-річчю Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова. Київ: НПУ імені М.П. Драгоманова , 2015. 116 с. , с.15-17.

14. Безпека людини в сучасних умовах: монографія / В.В. Березуцький,Н.Л. Березуцька, А.О. Богодист та ін. Харків : ФОП Мезіна В.В., 2018. 208 с.

15. Безпека у надзвичайних ситуаціях. Терміни та визначення основних понять. Основні положення: ДСТУ 3891:2013. [Текст]. Чинний від 2013-10-14. К. : Держспоживстандарт України, 2013. 22 с. (Національний стандарт України).

16. Бєгун В.В., Науменко І.М. Безпека життєдіяльності (забезпечення соціальної, техногенної та природної безпеки): навч. посібник Київ: УАННП «Фенікс», 2004 328 с.

17. Білоконь А. І., Кравченко О. О. Державне регулювання цивільного захисту України в системі державної безпеки України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 19. С. 123–129.

18. Богданович В. Ю., Ільяшов О. А., Комаров В. С., Олексіюк В. В. Підхід до оцінювання безпекового середовища в сучасних умовах ведення збройної боротьби. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняховського*. 2021. № 2 (72). С. 33–39.

19. Бойко О.А. Державне управління у сфері цивільного захисту: грані міжнародного співробітництва в контексті євроінтеграції України. *Ефективність державного управління* : зб. наук. пр. Львів : ЛРІДУ НАДУ. 2019. № 58. С. 123–132.

20. Бондар Д.В. Механізм цивільного захисту Європейського Союзу як організаційно-правовий інструмент реагування на виникнення кризових і надзвичайних ситуацій. *Інвестиції: теорія та практика*. 2022. № 17. С. 99-106.

21. Борис О.П. Аналіз і узагальнення результатів соціологічного дослідження щодо загроз національної безпеки у сфері цивільного захисту. *Інвестиції: практика та досвід*. 2019. № 15. С. 102-106.

22. Борщевський В., Василиця О., Матвєєв Є. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. *Держава та регіони*. 2022. № 2. С 30-35.

23. Бочарніков В.П., Свєшніков С.В. Безпекове середовище 2030: монографія. К.: «Майстер Книг», 2019. 76 с.

24. Волянський П.Б. Деякі питання управління надзвичайними ситуаціями мирного типу. *Демократичне самоврядування* : електрон. наук. фахове вид. 2012. № 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_9_3 (дата звернення: 12.07.2023).

25. Волянський П.Б. Принципи взаємодії сил цивільного захисту в міжнародних гуманітарних операціях з ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій. *Державне управління: удосконалення та розвиток* : електрон. наук. фахове вид. 2013. № 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_3_16 (дата звернення: 25.05.2023).

26. Волянський П.Б., Гур'єв С.О., Соловйов О.С., Терент'єва А.В.

Кризовий менеджмент і принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій : монографія. К.: Парлам. вид-во, 2021. 432 с.

27. Гаман П.І. Роль державного управління у системі забезпечення цивільного захисту в Україні. *Науковий вісник: Державне управління*. 2018. № 1, С. 25-33.

28. Гладкова Є.О., Безпалько С.В., Пахнін М.Л., Кріцак І.В., Денищук Д.Є. Необхідність розроблення методичних рекомендацій з організації та проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ України: кримінологічні та нормативно-безпекові аспекти. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 10. С. 541-545.

29. Гур'єв С.О., Іскра Н.І., Терент'єва А.В. Інформаційна взаємодія в умовах надзвичайних ситуацій медико-біологічного характеру. *Науковий вісник: державне управління*. 2020. № 4 (6). С. 68 – 92.

30. Демчук В. Механізм державного регулювання у сфері цивільного захисту як інструментарій реформування безпекової сфери. *Науковий вісник: Державне управління*. 2023. №2 (14). С. 114-133.

31. Демчук В. Реформування сфери цивільного захисту як складової безпекового простору в контексті європейської інтеграції України. *Науковий вісник: Державне управління*. 2023. № 1 (13). С. 102-122.

32. Демчук В. Стан нормативно-правового регулювання міжвідомчої взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування. *Науковий вісник: Державне управління*, 2021. № 1(7). С. 98-119.

33. Державне управління: словник-довідник / уклад.: В.Д. Бакуменко, Д.О. Безносенко, І.М. Варзар, В.М. Князєв. К.: Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.

34. Дії підрозділів ДСНС України в умовах воєнного стану : навчальний посібник / Коваль М., Крук С., Бондар Д., Демчук В., Чалий Д., Гринько В., Яковчук Р., Ковальчук В., Лоїк В., Синельніков О., Паснак І., Лазаренко О., Ренкас А., Домінік А., Товарянський В., Ключка Ю., Матухно В., Поліщук Д., Гассієв С., Лісняк А., Слєпужніков Є., Криворучко Є., Покалюк В., Григор'ян

М., Костенко Т., Журбинський Д., Фомін А., Жихарєв О., Голікова С., Коленко В., Оніщенко Н., Федоренко Д. Львів: ЛДУ БЖД, 2023. 306 с.

35. Договір про заснування Європейської Спільноти. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text (дата звернення: 12.07.2023).

36. Домбровська С.М., Шевчук Р.Б. Державне управління формуванням дієвих механізмів запобігання надзвичайних ситуацій. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління»*. 2018. Вип. 2 (9). С.366-371.

37. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.

38. Засунько С.С. Місце та роль державного управління у системі забезпечення цивільного захисту в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична* : електрон. наук. фахове вид. 2011. № 3. URL: https://www.lvduvs.edu.ua/documents_pdf/visnyky/nvsy/03_2011/11zsszvu.pdf (дата звернення: 25.09.2023).

39. Звіт за оглядом цивільного захисту. Київ : ДСНС, 2019. 31с.

40. Інші органи виконавчої влади. *Кабінет Міністрів України : веб-сайт*. URL:https://www.kmu.gov.ua/catalog (дата звернення: 17.07.2023).

41. Ісаєнко І.А. Європейські підходи до функціонування механізмів публічного управління. *Інвестиції: практика та досвід*. 2012. № 5. С. 114-117.

42. Іщенко Г.Г. Механізми державного регулювання природно-техногенної безпеки великих міст: автореф. дис. … к.держ.упр.: 25.00.02. Київ, 2009. 23 с.

43. Калиненко Л., Слюсар А., Фомін А., Борисова А. Спроможності у сфері цивільного захисту. *Науковий вісник: Цивільний захист та пожежна безпека*. 2020. № (1(9). С. 4-13.

44. Калиненко Л., Слюсар А., Фомін А., Запольський Л., Ільїна Н., Морщ

Є. Огляд цивільного захисту: нормативно-правова база, шляхи реалізації та кінцеві результати. *Науковий вісник: Цивільний захист та пожежна безпека*. 2021. №2(12). С. 92-100.

45. Клименко Н.Г. Державне управління в умовах надзвичайних ситуацій : навч. посіб. К.: НАДУ, 2014. 224 с.

46. Клочко А.М., Борисова Л.В., Закора О.В., Фещенко А.Б. Пріоритетні тенденції щодо реформування сфери цивільного захисту. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2021. Вип. 2 (15). С. 376-384.

47. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 02.10.2012 № 5403-VI. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text (дата звернення: 25.05.2023).

48. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування ЄС з протоколами та деклараціями. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text(дата звернення: 03.07.2023).

49. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 25.05.2023).

50. Концепція управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.01.2014 № 37-р. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-2014-%D1%80#Text (дата звернення: 25.05.2023).

51. Коробкін В., Михайлова А., Парталян С. Біла книга цивільного захисту України як аналітичний документ щодо завдань та логіки дій розвитку єдиної державної системи цивільного захисту. *Надзвичайні ситуації: попередження та ліквідація*. 2022. Т. 6. № 2. С. 27-36.

52. Коробкін В., Слюсар А. Спроможності у сфері цивільного захисту: нормативна база, поняття, терміни та визначення. *Науковий вісник: Цивільний захист та пожежна безпека*. 2021. № 2(10). С. 61-68.

53. Костенко В. Модернізація державної системи цивільного захисту в контексті європейської інтеграції України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 4. С. 107-115.

54. Костенко В.О. Діяльність місцевої влади у сфері цивільного захисту і надзвичайних ситуацій в контексті реформи місцевого самоврядування в Україні. *Теорія та практика державного управління*. Харків, 2014. Вип. 2 (45). С. 158–165.

55. Кравченко О. Теоретичні підходи до визначення поняття «механізм державного управління». *Державне управління: удосконалення та розвиток* : електрон. наук. фах. вид. 2009. Вип. 3. URL : http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=56 (дата звернення: 03.06.2023).

56. Кравченко Р.А. До визначення організаційно-правових засад державного управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. *Science Review*. 2019. № 7 (24). С. 19-25.

57. Кринична І.П. Державне управління процесами запобігання та профілактики надзвичайних ситуацій: праксиологічний досвід. *Державне управління та місцеве самоврядування*: зб. наук. пр. Дніпро : ДРІДУ НАДУ. 2013. Вип. 1. С. 80–88.

58. Кропивницький В.С., Коваленко В.В. Роль цивільного захисту у забезпеченні національної безпеки України. *Науковий вісник: Державне управління*. 2018. № 1, С. 48-56.

59. Кулєшов М.М. Система реагування на надзвичайні ситуації та механізми управління. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2017. Вип. 1. С. 314-322.

60. Кулєшов М.М. Концептуальні підходи до реформування системи цивільного захисту в Україні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2019. Вип. 2. С. 396-405.

61. Кулєшов М.М., Ященко О.А. Актуальні питання реалізації завдань цивільного захисту в умовах сучасних викликів та загроз. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2022. Вип. 2. С. 294-303.

62. Лещенко О.Я. Єдина державна система цивільного захисту як складова забезпечення національної безпеки (стан, проблеми, перспективи розвитку). Проблеми трансформації системи національної безпеки та оборони України і шляхи їх вирішення: зб. матеріалів міжн. наук.-практ. конф., 5 березня 2015 р., м. Київ. К.: Вид-во НУО України ім. І. Черняховського, 2015. С. 117-125.

63. Литвиновський Є.Ю., Помазанова Т.І. Дилема визначення поняття «спроможність»: критичний аналіз деяких інформаційних джерел. Спроможності функціональних та територіальних підсистем ЄДСЦЗ для оперативного розв'язання завдань за призначенням : Мат. 22 Всеукр. наук.-практ. конф.(за міжнар.). Електр. наук. вид. комбін. викор. Київ : ІДУНДЦЗ, 2021. С. 155-158.

64. Ліпкан В.А. Безпекознавство: навчальний посібник. Київ: Вид-во Європейського ун-та, 2003. 208 с.

65. Любінський А. Сучасний стан та перспективи модернізації системи цивільного захисту України. *Ефективність державного управління*. № 43. 2015. С. 104-111.

66. Малишев О. В., Малишева Н. Р., Калмиков В. Г., Левчук О. В. Оборонне планування на основі спроможностей в Україні : поточний стан і перспективи. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони ім. Івана Черняховського*. 2020. № 3(70). URL : https://doi.org/10.33099/2304-2745/2020-3-70/54-61 (дата звернення : 01.07.2023).

67. Маслей В. Сутність та зміст єдиної державної системи цивільного захисту. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2020. Вип. 1. С. 58–68.

68. Маслей В.М. Визначення критичного протиріччя у функціонуванні системи управління попередженням та мінімізацією наслідків НС. *Науковий вісник: Державне управління*. 2021. №1 (7). С. 180–194.

69. Медвідь Ф., Чорна М. Безпекова політика України в умовах зовнішньої агресії: нормативно-правове забезпечення. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України*. 2018. № 5-6(79-80). С. 118-129.

70. Мельник В.І. Роль цивільного захисту в забезпеченні національної безпеки України в умовах євроінтеграції. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. №4. Ч. 2. С.224-229.

71. Мельниченко О.А. Механізми державного управління надзвичайними ситуаціями: сутність та складові. *Державне будівництво* : електрон. наук. фахове вид. 2014. № 1. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2014-1/index.html. (дата звернення: 01.06.2023).

72. Меморандум про взаєморозуміння між Міністерством України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи та Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй в Україні щодо співробітництва у галузі зменшення ризиків природних катастроф та швидкого відновлення. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_i43#Text (дата звернення: 14.07.2023).

73. Миколюк А. В. Публічне управління в умовах військового стану: питання ефективності. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2022. № 29. С. 45-48.

74. Михайлов В.М. Взаємодія органів місцевого самоврядування з органами державної влади у сфері запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій: автореф. дис. … к.держ.упр. : 25.00.04 / Націон. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2013. 22 с.

75. Міжнародний довідник «Планування цивільних надзвичайних ситуацій у країнах НАТО/РЄАП. International CEP Handbook 2009 Civil

Emergency Planning in the NATO/EAPC Countries. URL: https://rib.msb.se/filer/pdf/24677.pdf (дата звернення: 27.05.2023).

76. Надоша О.В. Теоретико-методологічний аналіз сталого розвитку у контексті сучасних дослідницьких підходів. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=341 (дата звернення: 01.12.2023).

77. Наукове обгрунтування основних функціональних груп спроможностей цивільного захисту та вимог до них для подальшого включення до каталогу спроможностей цивільного захисту («Спроможності ЦЗ») : НДР. РК № 0120U100676. ІДУ НД ЦЗ, 2021. 598 с.

78. Національні системи оцінювання ризиків і загроз: кращі світові практики, нові можливості для України : аналіт. доп. / [Резнікова О. О., Войтовський К. Є., Лепіхов А. В.] ; за заг. ред. О. О. Резнікової. Київ : НІСД, 2020. 84 с.

79. Неділько А.І. Теоретичні підходи до визначення поняття «Механізм публічного управління». *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2018. № 2. С. 85-93.

80. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління : навчальний посібник. К. : Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.

81. Огляд громадської безпеки та цивільного захисту в громадах Приазов'я. *Харківський інститут соціальних досліджень* : веб-сайт. URL: https://www.undp.org/uk/ukraine/publications/ohlyad-hromadskoyi-bezpeky-ta-tsyvilnoho-zakhystu-v-hromadakh-pryazovya (дата звернення: 26.06.2023).

82. Огляд стану громадської безпеки та цивільного захисту : місто Волноваха. *Харківський інститут соціальних досліджень* : веб-сайт. URL: https://khisr.kharkov.ua/wp-content/uploads/2020/05/Volnovaha211119.pdf (дата звернення: 26.06.2023).

83. Огляд стану громадської безпеки та цивільного захисту : місто Щастя. *Харківський інститут соціальних досліджень* : веб-сайт. URL: https://khisr.kharkov.ua/wp-content/uploads/2020/05/Schastya191119.pdf (дата звернення: 26.06.2023).

84. Огляд стану громадської безпеки та цивільного захисту : смт Сартана. *Харківський інститут соціальних досліджень* : веб-сайт. URL: https://khisr.kharkov.ua/wp-content/uploads/2020/05/Sartana211119.pdf (дата звернення: 26.06.2023).

85. Офіційний сайт НАТО, розділ Civil preparedness. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49158.htm (дата звернення: 26.05.2023).

86. Охорона праці. Терміни та визначення основних понять. ДСТУ 2293:2014. [Текст]. Чинний від 2015-05-01. К. : Держспоживстандарт України, 2015. 18 с. (Національний стандарт України.

87. Павлов С.С. Сучасні надзвичайні ситуації як об'єкти публічного управління в Україні. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2019. №2(4). С. 107-118.

88. Пам'ятна записка до засідання кластеру 3 (питання енергетики, транспорту, захисту навколишнього природного середовища та змін клімату) Підкомітету з питань економіки та іншого галузевого співробітництва Комітету асоціації між Україною та ЄС 28-29.09.2015. Київ, 2015. 22 с.

89. Положення про єдину державну систему цивільного захисту: постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 № 11. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF#Text (дата звернення: 25.05.2023).

90. Потеряйко С.П. Генезис організаційно-функціональних структур державного управління цивільним захистом щодо забезпечення державної безпеки України. *Наукові перспективи. Сер. «Державне управління»*. 2021. Вип. 6 (12). С. 128-141.

91. Потеряйко С.П. Єдина державна система цивільного захисту як складова частина сфери державної безпеки України. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2021. Вип. 23. С. 96-102.

92. Потеряйко С.П. Методичний підхід до прогнозування дієвості структур органів державного управління у сферах державної безпеки та цивільного захисту. *Дніпровський науковий часопис публічного управління,*

психології, права : наук. журн. 2021. Вип. 2. С. 41-47.

93. Потеряйко С.П. Особливості функціонування механізмів державного управління у сфері цивільного захисту в сучасних умовах. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія : Державне управління*. 2018. № 1. С. 68-74.

94. Потеряйко С.П. Проблеми державного управління цивільним захистом щодо забезпечення державної безпеки України. *Інвестиції: практика та досвід*. 2021. № 9. С. 103-108.

95. Потеряйко С.П., Барило О.Г., Переверзін Ю.П. Організація роботи органів державного управління у надзвичайних ситуаціях. *Науковий збірник Інституту державного управління у сфері цивільного захисту*. 2013. № 1. С. 67-72.

96. Потеряйко С.П., Бєлікова К.Г., Твердохліб О.С. Проблематика державного управління у сфері державної безпеки в сучасному науковому дискурсі. *Літопис Волині* : Всеукр. наук. часопис. 2021. № 25. С. 136-142.

97. Потеряйко С.П.,Бєлікова К.Г., Твердохліб О.С., Орлова Н.С. Економіко-математичне моделювання прогнозного оцінювання дієвості функціонування єдиної державної системи цивільного захисту. *Financial and Credit Activity Problems of Theory and Practice*. 2022. № 1(42). С. 293-303.

98. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 № 1106. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#Text (дата звернення: 15.07.2023).

99. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування повноважень між центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту, та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту : Закон України від 21.02.2022 № 2228-IX. *Верховна Рада*

України : веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2228-20#n12 (дата звернення: 20.07.2023).

100. Про внесення змін до Порядку проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2023 № 729. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/729-2023-%D0%BF#Text(дата звернення : 27.07.2023).

101. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії між Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Національною поліцією України та Національною гвардією України у сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події : наказ МВС України від 22.08.2016 № 859. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1254-16#Text (дата звернення: 25.05.2023).

102. Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня : постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 № 223. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/223-2018-%D0%BF#Text (дата звернення: 25.05.2023).

103. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України 16.12.2015 № 1052. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF#n8 (дата звернення: 18.06.2023).

104. Про затвердження Положення про Єдину державну систему цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 № 11. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-п#n10(дата звернення: 17.07.2023).

105. Про затвердження Положення про штаб з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації та видів оперативно-технічної і звітної документації штабу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації : наказ МВС України від 26.12.2014 № 1406. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL :

https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-15#Text (дата звернення: 25.05.2023).

106. Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій за їх рівнями :постанова Кабінету Міністрів України від 24.03.2003 № 368. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/368-2004-%D0%BF#Text (дата звернення: 10.06.2023).

107. Про затвердження Порядку проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів України від 22.05.2019 № 507. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/507-2019-%D0%BF#Text (дата звернення : 18.07.2023).

108. Про затвердження Порядку розроблення планів діяльності єдиної державної системи цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 09.08.2017 № 626. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/626-2017-%D0%BF#Text (дата звернення: 25.05.2023).

109. Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України : рішення РНБО від 04.03.2016, затверджене Указом Президента України від 14.03.2016. Офіційний вісник України від 29.03.2016 – 2016, № 23, стор. 13. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/n0002525-16 (дата звернення: 02.06.2023).

110. Про критичну інфораструктуру : Закон України від 16.11.2021 № 1882-IX. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1882-20#Text (дата звернення: 18.06.2023).

111. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text(дата звернення: 20.07.2023).

112. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text (дата звернення: 18.06.2023).

113. Про організацію функціонування єдиної державної системи цивільного захисту в умовах воєнного стану : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 № 179-р. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-organizaciyu-funkcionuvannya-yedinoyi-derzhavnoyi-sistemi-civilnogo-zahistu-v-umovah-voyennogo-stanu-179-240222 (дата звернення: 01.12.2023).

114. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text (дата звернення: 01.12.2023).

115. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#n12 (дата звернення: 18.06.2023).

116. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020 № 392/2020. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#n12 (дата звернення: 18.06.2023).

117. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України» : Указ Президента України від 25.03.2021 № 121/2021. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/121/2021#Text (дата звернення: 01.12.2023).

118. Про схвалення Концепції управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.01.2014 № 37-р. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-2014-%D1%80 (дата звернення: 26.04.2023).

119. Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій : розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.01.2017 № 61-р. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80#Text (дата звернення: 01.06.2023).

120. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 № 1023-р. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-2017-р (дата звернення: 17.02.2023).

121. Публічне управління : термінол. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петроє та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петроє. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.

122. Резнікова О. О., Войтовський К. Є. Лепіхов А. В. Національні системи оцінювання ризиків і загроз: кращі світові практики, нові можливості для України : аналіт. доп. за заг. ред. О. О. Резнікової. Київ. НІСД. 2020. 84 с.

123. Резнікова О. О., Войтовський К. Є., Лепіхов А.В. Щодо удосконалення планування на випадок кризових ситуацій. *Національний інститут стратегічних досліджень* : веб-сайт. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-05/az-kriz-planuvannya-1_1.pdf (дата звернення: 01.06.2023).

124. Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29.12.2020 «Про результати проведення огляду громадської безпеки та цивільного захист»: Указ Президента України від 29.12.2020 № 597/2020. *Президент України* : веб-сайт. URL: https://www.president.gov.ua/documents/5972020-36181 (дата звернення: 25.05.2023).

125. Рогуля А. О. Європейський досвід функціонування системи цивільного захисту населення у забезпеченні національної безпеки. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 45. С. 130-138.

126. Семенець-Орлова І. Теоретичне осмислення національної безпеки у контексті гібридних загроз та викликів сучасності. Управління та адміністрування в умовах протидії гібридним загрозам національній безпеці: Матеріали ІІІ Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 22 листопада 2022 року). К.: ДУІТ, ХНУРЕ. 2022. 528 с. С. 318-320.

127. Словник української мови : [в 11 т.] / АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні ; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. К. : Наук. думка, 1970 - 1980. Т. 9 : С / ред. тому: І. С. Назарова [та ін.]. 1978. 916 с.

128. Співробітництво у сфері планування на випадок надзвичайних ситуацій цивільного характеру. Місія України при НАТО. 26.10.2020 р. *МЗС України*: веб-сайт. URL: https://nato.mfa.gov.ua/ukrayina-ta-nato/spivrobitnictvo-u-sferi-planuvannya-na-vipadok-nadzvichajnih-situacij-civilnogo-harakteru (дата звернення: 18.07.2023).

129. Стратегія воєнної безпеки України «ВОЄННА БЕЗПЕКА — ВСЕОХОПЛЮЮЧА ОБОРОНА»: Указ Президента України від 25.03.2021 №121/2021. *Президент України*: веб-сайт.URL: https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661 (дата звернення: 25.05.2023).

130. Стратегія громадської безпеки та цивільного захисту України : проєкт. *МВС України* : веб-сайт. URL: https://mvs.gov.ua/ministry/normativna-baza-mvs/proekti-normativnix-aktiv/strategiya-gromadskoyi-bezpeki-ta-civilnogo-zaxistu-ukrayini-zatverdzeno-vid-29062021 (дата звернення: 25.05.2023).

131. Стратегія національної безпеки України: Указ Президента України від 14.09.2020 № 392. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text (дата звернення: 25.05.2023).

132. Стратегія реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.01.2017 № 61-р. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80#Text (дата звернення: 07.06.2023).

133. Терент’єва А., Твердохліб О. Механізм цивільного захисту ЄС в умовах пандемії COVID-19. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2020. Вип. 2. С. 110–117.

134. Терент’єва А.В. Аналіз факторів впливу на адекватність управлінських заходів з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 4. С. 99-103.

135. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. *Верховна Рада України* : веб-сайт. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text (дата звернення: 14.07.2023).

136. Управління надзвичайними ситуаціями на національному рівні, The national disaster management system. URL:https://ec.europa.eu/echo/what/disaster-management_en (дата звернення: 25.05.2023).

137. Хитра О.Л. Особливості діяльності державної служби з надзвичайних ситуацій щодо реалізації державної політики у сфері цивільного захисту населення. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2022. Вип. 32. С. 212-219.

138. Цивільний захист у забезпеченні національної безпеки України (основи становлення, сучасний стан, напрямки розвитку) : монографія / Лещенко О.Я., Михайлов В.М., Андрієнко М.В., Гаман П.І., Долгий О.А. Київ : ІДУ НД ЦЗ, 2021. 348 с.

139. Шараєвська Т. Перспективи вдосконалення національного законодавства у сфері екологічної безпеки в умовах євроінтеграції. *Evropsky politicky a pravni diskurz* : міжн. журн. 2017. Том. 4. Вип. 1. С. 177–182.

140. Шлях України до Альянсу: спільне реагування на надзвичайні ситуації. *Офіс НАТО в Україні* : веб-сайт. URL: https://ukrainetonato.com.ua/spetsproekty/shliakh-ukrainy-do-aliansu-spilne-reahuvannia-na-nadzvychayni-sytuatsii/(дата звернення: 18.07.2023).

141. Шойко В. Характерні особливості змісту поняття механізмів державного управління у сфері цивільного захисту. *Публічне урядування*. 2020. № 2 (22). С. 230-241.

142. Шойко В.А. Теоретичні основи та комплексні підходи до розкриття базових понять механізму державного управління у сфері цивільного захисту та розуміння їх складових. *Науковий вісник: Державне управління*. 2020. № 1(3). С. 233-236.

143. Шутий М.В. Аспекти визначення поняття «безпека» та його значення для забезпечення особистої безпеки працівників органів внутрішніх справ України. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2014. № 3. С. 173–178.

144. Яковчук Р., Лоїк В., Синельніков О., Ковальчук В., Поліщук В. Обґрунтування моделі механізму цивільного захисту організації північноатлантичного договору та його активації в умовах особливого періоду в Україні. *Науковий вісник: Державне управління*. 2022. № 2 (12), С. 165-181.

145. 12 Principles of Good Governance. URL: https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles (дата звернення: 13.07.2023).

146. Barnier, M. (2006). For a European civil protection force: europe aid. URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:169E:0140:0144:EN:PDF (дата звернення: 25.05.2023).

147. Commitment to enhance resilience. Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8-9 July, 2016. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm?selectedLocale=en (дата звернення: 18.07.2023).

148. Decision № 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism. Official Journal of the European Union. 2013. № L 347. 20 December. P. 924-947.

149. European neighbourhood policy. European Commission : веб-сайт. URL: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/european-neighbourhood-policy_en (дата звернення: 18.06.2023).

150. European Parliament. (2005). European Parliament resolution on the recent tsunami disaster in the Indian Ocean. Brussels: European Parliament.

151. For a European civil protection force: europe aid. *Official Journal of the European Union*. 2010. № C 169 E/140. URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:169E:0140:0144:EN:PDF (дата звернення: 18.01.2023).

152. Hall J., Sandeman H. (2022). NATO's Resilience: The first and last line of defence. URL: https://www.lse.ac.uk/ideas/Assets/Documents/updates/2022-SU-NATO-HallSandeman.pdf (дата звернення: 18.07.2023).

153. Hanausek, T. The safety management - a new branch of science, (in Polish), Bezpečnosť a ochrana majetku, LIPORT LFK, Kosice 2001., 220 p.

154. Hollis, S. (2010). The necessity of protection: Transgovernmental networks and EU security governance. *Cooperation and Conflict*, 45(3), 312-330.

155. Korzeniowski L.F. Securitylogy as a scientific discipline. The concept of safety. Komunikácie. *Communications*. 2005. № 3. Pp. 20-23.

156. Korzeniowski, L.F. Securitologia – naukowe badania problematyki bezpieczeństwa człowieka i organizacji społecznych. Securitologia. 2012. №2 (16), 11-46. ISSN 1898-4509.

157. Resilience, civil preparedness and Article 3. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm (дата звернення: 18.07.2023).

158. Results Based Management. Concepts and Methodology. URL: http://web.undp.org/evaluation/documents/RBMConceptsMethodgyjuly2002.pdf (дата звернення: 01.07.2023).

159. Strategic National Framework on Community Resilience / UK Cabinet Office. 2011.URL:

https://www2.oxfordshire.gov.uk/cms/sites/default/files/folders/documents/fireandpublicsafety/emergency/StrategicNationalFramework.pdf(дата звернення: 18.07.2023).

160. Vademecum – Civil Protection. URL: https://erccportal.jrc.ec.europa.eu/vademecum/index.html; COBR. URL: https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/cobr-cobra(дата звернення: 18.07.2023).

161. Villani, S. The EU Civil Protection Mechanism: instrument of response in the event of a disaster. Revista Universitaria Europea. 2017, 26, 121-148.

ДОДАТКИ

Додаток А

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ
Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту
ІДУ НД ЦЗ
вул. Вишгородська, 21, м. Київ, 04074, тел.: (044) 430-82-17, факс: (044) 430-91-91
idundcz.dsns.gov.ua код ЄДРПОУ 43533709 E-mail: idundcz@dsns.gov.ua

28.09.2023 № 94-1952/9406 На № _____ від _____

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційної роботи
Демчука Володимира Вікторовича
на тему «Механізм державного регулювання цивільного захисту України в умовах трасформації безпекової сфери»

Результати дисертаційної роботи Демчука Володимира Вікторовича впроваджені в навчальний процес Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту при підготовці магістрів у галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», а також реалізовані у матеріалах науково-дослідної роботи «Наукове обґрунтування критеріїв та методики оцінки стану захищеності об'єктів критичної інфраструктури та їх рівнів» (ДР № 0124U000387).

Заслуговує на увагу модельне представлення функціонування ЄДСЦЗ в умовах трансформації безпекового середовища, що спрямована на обґрунтування засад системного та гармонійного розвитку всіх складових ЄДСЦЗ за рахунок належного фінансування відповідних заходів у цій сфері та розподілу повноважень і відповідальності між органами державної влади та місцевого самоврядування за підсумками децентралізації.

Представлені результати впроваджено в освітню діяльність Інституту при підвищенні кваліфікації державних службовців за професійною (сертифікатною) програмою; підготовці здобувачів вищої освіти другого (магістерського) рівня за освітньою програмою «Управління у сфері цивільного захисту» – навчальних дисциплін ОК08 «Державна політика у сфері цивільного захисту» та ВК.ПУ.03 «Публічне управління в умовах надзвичайних ситуацій».

Начальник Інституту
доктор наук з державного управління,
професор, Заслужений лікар України,
Лауреат Державної премії України в галузі
науки і техніки Петро ВОЛЯНСЬКИЙ

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

вул. О. Гончара, 55а, м. Київ, 01601, тел. (044) 247-30-26, тел./факс (044) 202-32-11, факс (044) 247-31-44
https://dsns.gov.ua ЄДРПОУ 38516849 oper@dsns.gov.ua

24.10.2023 № 05-20382/111-1 На № _____ від _____

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційної роботи
Демчука Володимира Вікторовича
на тему «Механізм державного регулювання цивільного захисту України в умовах трасформації безпекової сфери»

Результати дисертаційної роботи Демчука Володимира Вікторовича впроваджені в практичну діяльність органів управління та підрозділів служби цивільного захисту в умовах нових викликів воєнного стану, що потребували оперативного реагування, модифікації, нових алгоритмів дій та логістичних рішень для ефективної діяльності в нових надскладних умовах на державному рівні.

Запропонована модель механізму державного регулювання цивільного захисту в умовах трансформації безпекової сфери, унікальність якої полягає у наявності взаємопов'язаних складових, орієнтованих на досягнення визначеної стратегічної мети, спрямованої на забезпечення стабільного функціонування безпекового середовища, зокрема її складової – цивільного захисту, а також тактичних цілей – адекватного реагування на наслідки НС різного характеру та бойових дій, забезпечення цивільного захисту населення і території України в умовах трансформації безпекової сфери країни під впливом сучасних викликів і загроз, інтеграції України до світового безпекового середовища та, зокрема приєднання до Механізму цивільного захисту ЄС, придатна для застосування при реалізації завдань за призначенням ДСНС України на державному рівні.

Заступник Голови з питань
цифрового розвитку, цифрових
трансформацій і цифровізації Роман ПРИМУШ

ДСНС УКРАЇНИ

ГОЛОВНЕ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ У М. КИЄВІ

вул. Володимирська, 13, м. Київ, 01601, тел. (044) 279-63-07, тел./факс (044) 272-53-22, факс (044) 272-65-41
kyiv.dsns.gov.ua ЄДРПОУ 38620155 E-mail: kyiv@dsns.gov.ua

15.11.2023 № 4101-7212/4103 На № _____ від _____

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційної роботи

Демчука Володимира Вікторовича

на тему «Механізм державного регулювання цивільного захисту України в умовах трансформації безпекової сфери»

За результатами підготовки дисертаційної роботи Демчука Володимира Вікторовича на тему «Механізм державного регулювання цивільного захисту України в умовах трансформації безпекової сфери» запропоновано авторський зміст напрямів розбудови системи цивільного захисту та її складових, зокрема подальша розбудова ЄДСЦЗ із урахуванням проведеної децентралізації, особливостей об'єднаних територіальних громад, актуальних загроз і викликів воєнного характеру, а також поточного стану природно-техногенної безпеки території України та наслідків українсько-російської війни.

Впровадження результатів дисертаційної роботи Демчука В.В. дозволить прискорити інтеграцію підрозділів служби цивільного захисту на місцевому рівні та комунальної аварійно-рятувальної служби м. Києва на засадах взаємодії та координації при реагуванні на загрози і виклики воєнного стану на рівні міста Києва.

Начальник Сергій КРИВОШЛИКОВ

ГОЛОВНЕ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ У М. КИЄВІ УКРАЇНИ
Ідентифікаційний код 38620155

117502

Додаток Б

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Публікації у наукових фахових виданнях України з державного управління

1. Демчук В.В. Механізм державного регулювання у сфері цивільного захисту як інструментарій реформування безпекової сфери. *Науковий вісник: Державне управління.* 2023. №2 (14). С. 114-133.

2. Демчук В.В. Реформування сфери цивільного захисту як складової безпекового простору в контексті європейської інтеграції України. *Науковий вісник: Державне управління*. 2023. № 1 (13). С. 102-122.

3. Демчук В.В. Стан нормативно-правового регулювання міжвідомчої взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування. *Науковий вісник: Державне управління*. 2021. № 1(7). С. 98-119.

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:

4. Демчук В.В. Нормативно-правове забезпечення державного регулювання цивільного захисту в сучасних умовах. Problems of Emergency Situations: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 19 травня 2023 р.). Харків : Нац. ун-т цивільного захисту України, 2023. С. 186-188.

5. Демчук В.В. Спроможності у сфері цивільного захисту як маркер ефективності функціонування єдиної державної системи цивільного захисту. Теорія і практика гасіння пожеж та ліквідації надзвичайних ситуацій: матеріали XIV Міжнародної науково-практичної конференції (м. Черкаси, 27 квітня 2023 р.). Черкаси : ЧІПБ ім. Героїв Чорнобиля НУЦЗ України, 2023. С. 23-25.

6. Демчук В.В. Стан дослідженості державного регулювання цивільного захисту в умовах реформування безпекової сфери. Міжнародна та національна безпека: теоретичні і прикладні аспекти : матеріали VII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 17 бер. 2023 р.). Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2023. С. 264-267.

7. Демчук В.В. Нормативне забезпечення міжвідомчої взаємодії як елементу цивільного захисту. Публічне управління в умовах воєнного часу та надзвичайних ситуаціях: сучасний стан, проблеми, перспективи розвитку: матеріали V Міжнародної науково-практичної конференції (30 листопада 2022 р.) / за заг. ред. О.І.Пархоменко-Куцевіл. Переяслав, 2023. С. 75-79.

8. Демчук В.В. Дослідження спроможностей щодо реалізації державної політики у сфері цивільного захисту. Актуальні питання сучасної стратегії розвитку України: виклики, пріоритети та прогнози: збірник наукових праць за матеріалами III науково-практичної конференції студентів, аспірантів і молодих вчених / Т.С.Яровой, В.В.Дабіжа та ін. (м. Київ, 25 листопада 2022 р.). Київ: Ун-т «Україна», 2022 р. С. 98-102.

Інші публікації, що додатково висвітлюють матеріали дисертації:

9. Дії підрозділів ДСНС України в умовах воєнного стану : навчальний посібник / М.Коваль, С.Крук, Д.Бондар, В.Демчук [та ін.]. Львів: ЛДУ БЖД, 2023. 306 с.

Особистий внесок: узагальнено основні підходи щодо організації заходів цивільного захисту в умовах воєнного стану.