



**Науковий вісник:**

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ**

ISSN (print) 2618-0065  
DOI: [https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2\(12\)](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2(12))



# НАУКОВИЙ ВІСНИК: Державне управління



№ 2 (12) 2022

НАУКОВИЙ  
ЖУРНАЛ

Заснований у 2018 році  
Виходить 2 рази на рік  
(з 2022 р.)

**Засновник**

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

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

**Видавець**

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

*Журнал зареєстровано у Мін'юсті України  
Серія КВ № 24509-14449 ПР від 20.07.2020 р.  
Журнал включено до категорії «Б» Переліку наукових фахових видань України в галузі «Публічне управління та адміністрування» (наказ Міністерства освіти і науки України від 28.12.2019 № 1643)*

*У науковому виданні публікуються статті з актуальних проблем публічного управління та адміністрування, державного управління у сфері цивільного захисту та інших складових сектору безпеки і оборони України.*

*Розраховано на дослідників, викладачів закладів вищої освіти, аспірантів, магістрів, фахівців-практиків кризового менеджменту, у сфері публічного управління та адміністрування. Журнал «Науковий вісник: державне управління» включено до міжнародної пошукової системи Google Scholar, міжнародних реферативних наукових баз: Index Copernicus, ResearchBib.*

*Рекомендовано до видання рішенням Вченої ради ІДУ НД ЦЗ (Протокол від 30.11.2022 р. № 12).*

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

***Випускові редактори:***

***Борисова Анна,  
Добростан Оксана***

***Літературний редактор:***

***Помазанова Тетяна (українська мова)***

**Адреса редакції:**

04074, м. Київ, вул. Вишгородська, 21

**Телефони:**

(+38044) 430-02-85

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

E-mail: niv1966@ukr.net

© автори статей, 2022

© Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту, 2022

© ПАТ «Вищий навчальний заклад "Міжрегіональна Академія управління персоналом"», 2022

Редакційна колегія

д-р наук держ. упр., проф.

д-р наук держ. упр., доц.

д-р наук (науки з безпеки)

д-р права, Phd, доц., L.L.M.

Phd (економ. науки)

Phd (економ. науки)

д-р права, Phd, L.L.M., MBA

д-р наук держ. упр., проф.

д-р наук держ. упр., проф.

д-р наук держ. упр., проф.

д-р наук держ. упр., проф.

д-р наук держ. упр., доц.

д-р наук держ. упр., проф.

д-р наук держ. упр., проф.

д-р наук держ. упр., проф.

д-р наук держ. упр., проф.

д-р наук держ. упр., проф.

д-р наук держ. упр., проф.

д-р наук держ. упр., проф.

д-р наук держ. упр., проф.

д-р наук держ. упр., проф.

д-р наук держ. упр., проф.

д-р наук держ. упр., проф.

д-р наук держ. упр., доц.

канд. політ. наук, доц.

канд. наук держ. упр., доц.

**Петро ВОЛЯНСЬКИЙ**  
(голова)

**Олександр ТВЕРДОХЛІБ**  
(заступник голови)

**Януш ГЕРШЕВСЬКИЙ**  
(Республіка Польща)

**Віцен ВЛАСТИМІЛ**  
(Словацька Республіка)

**Даріуш ПАВЛИЩІЙ**  
(Республіка Польща)

**Марцін КЕНСІ**  
(Республіка Польща)

**Йозеф ЗАТЬКО**  
(Словацька Республіка)

**Андрій СЕМЕНЧЕНКО**

**Анна ТЕРЕНТ'ЄВА**

**Микола АНДРІЄНКО**

**Олександр ЄВСЮКОВ**

**Сергій АНДРЕЄВ**

**Сергій БЄЛАЙ**

**Наталія ВАСИЛЬЄВА**

**Сергій МАЙСТРО**

**Олександр**

**МЕЛЬНИЧЕНКО**

**Микола ЛАТИНІН**

**Євген РОМАТ**

**Ірина ГРИЩЕНКО**

**Оксана ПАРХОМЕНКО-  
КУЦЕВІЛ**

**Петро ГАМАН**

**Сергій ПРИЛІШКО**

**Інна СУРАЙ**

**Інна СЕМЕНЕЦЬ-ОРЛОВА**

**Тетяна БУКОРОС**

**Віктор МИХАЙЛОВ**

Зміст

**Волошенюк Анна**

Механізми управління формуванням бренду як позитивного іміджу закладу вищої освіти України ..... 6

**Завгородня Світлана**

Державна політика розвитку ефективного теплопостачання як чинник скорочення енергетичної бідності в Україні ..... 18

**Колісніченко Наталя**

Тенденції розвитку публічного управління у сфері охорони здоров'я: глобальний контекст ..... 38

**Усик Світлана, Терент'єва Анна**

Генеza центрів ситуаційного управління в умовах надзвичайних ситуацій: досвід України і світова практика ..... 53

**Колодка Андрій**

Кризове управління в умовах повномасштабної війни ..... 75

**Кропивницький Роман**

Роль і місце органів місцевого самоврядування в кризових комунікаціях інституцій публічного сектору ..... 87

**Сидоренко Наталія**

Взаємодія органів публічного управління та громадськості як чинник подолання проявів насильства в сім'ї ..... 108

**Коцюба Катерина**

Нормативно-правове регулювання системи надання адміністративних послуг в Україні у контексті становлення та розвитку електронної взаємодії органів виконавчої влади ..... 127

**Юрченко Валерій**

Проектування інформаційно-освітнього середовища навчально-методичних установ цивільного захисту ..... 143

**Яковчук Роман, Лоїк Василь, Синельников Олександр, Ковальчук Віктор, Поліщук Василь**

Обґрунтування моделі механізму цивільного захисту Організації Північноатлантичного договору та його активації в умовах особливого періоду в Україні ..... 165

**Трещов Мирослав, Мунько Анна**

Сучасна форма правління в Україні: науково-практичний  
дискурс..... 182

**Бойко Оксана**

Державне управління у сфері цивільного захисту: подальше  
вдосконалення законодавства в умовах дії воєнного стану ..... 195

**Клименко Наталія**

Особливості забезпечення цивільного захисту в умовах воєнного  
стану ..... 218

**Калиненко Людмила, Слюсар Анатолій,**

**Помазанова Тетяна, Фомін Анатолій**

Планування розвитку єдиної державної системи цивільного захисту  
на основі спроможностей її складових: особливості  
та перспективи ..... 234

**Ушаков Ігор**

Зарубіжний досвід реалізації цивільно-військового співробітництва  
у секторі безпеки і оборони ..... 256

**Ткачук Роман, Євсюков Олександр**

Антикризове управління великим містом в умовах  
надзвичайних ситуацій ..... 276

**Потеряйко Сергій, Окіпняк Анатолій**

Механізми державного управління сферою протимінної діяльності  
в Україні ..... 304

**Ружанський Олександр**

Управління ризиками в системі державної служби України з  
надзвичайних ситуацій ..... 322

**Наші автори** ..... 338

Волошенюк Анна

ORCID iD: 0000-0002-4528-3767

E-mail: ane4ka092@ukr.net

## МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ ФОРМУВАННЯМ БРЕНДУ ЯК ПОЗИТИВНОГО ІМІДЖУ ЗАКЛАДУ ВИЩОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2\(12\)-6-17](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2(12)-6-17)

**Анотація.** Проведено аналіз механізму управління брендом як позитивним іміджем закладів вищої освіти. Обґрунтовано роль та значення бренду як чинника, який допомагає керівникам управляти вищою освітою крізь призму процесу її інтеграції в міжнародне середовище, що загострює питання престижності на національному ринку. Визначено доцільність створення освітнього позитивного іміджу як для закладів вищої освіти, так і для освітніх послуг, що сприяє підвищенню ефективності, рівня та якості системи освіти України загалом. Визначено групи (суб'єкти) відповідно до закладів освіти, освітніх послуг та системи вищої освіти: держава; акціонери, інвестори, фінансові інститути; фактичні споживачі – люди, які купують, користуються послугами; потенційні споживачі – люди, які могли б купувати або користуватися послугами, але з якихось причин не купують і не користуються; співробітники – фактичні та потенційні. З огляду на результати дослідження запропоновано критерії, за допомогою яких характеризуються заклад вищої освіти, котрий має бренд, позитивний імідж. Представлено процес створення освітнього брендингу, який складається зі: створення концепції, позиціонування, визначення стратегії комунікації та творчої стратегії, вибору технології створення іміджу марки закладу освіти й освітньої послуги та втілення ідеї бренду в реальне посилення чи образ, який асоціюватиметься з маркою вивчення реакції споживача і здобувача на бренд, управління брендом. Запропоновано напрями подальших досліджень. Результати проведеного аналізу допоможуть керівникам закладів вищої освіти будувати гнучку систему управління, орієнтовану на брендинг та позитивний імідж.

**Ключові слова:** бренд, управління формуванням бренду, позитивний імідж, управління вищою освітою, заклади вищої освіти, освітні послуги, конкурентоспроможність, вища освіта.

**Постановка проблеми.** Становлення сучасного соціуму спонукає до того, що сфера вищої освіти є пріоритетною в національній стратегії змін, адже її активність спрямована на підготовку фахівців нового формату, тому питання управління

вищою освітою залишається затребуваним, а процес створення позитивного бренду надасть більше переваг закладам вищої освіти в конкурентному середовищі.

Сьогодні для українських закладів у системі вищої освіти – це боротьба за збереження контингенту, це налагодження або навіть створення системи дистанційного управління, гнучке керівництво у сфері електронного навчання, розвиток віртуальних освітніх ресурсів, це випробування на міцність у конкурентоспроможній боротьбі на міжнародній арені.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вивченню та розкриттю значення брендингу були присвячені праці відомих зарубіжних та вітчизняних авторів. Провідний фахівець у галузі бренд-менеджменту, американський професор Девід Аакер, у своїй праці «Створення сильних брендів» пропонує найбільш повне та розгорнуте дослідження проблем щодо формування бренду, яке має чітке позиціонування та сильну ідентичність [1]. Тім Амблер – один із провідних маркетологів школи бізнесу в Лондоні – у своєму дослідженні розкриває поняття «бренд» як обіцяння комплексу атрибутів, які хто-небудь купує і отримує задоволення. Атрибути, що створюють бренд, можуть бути реальними чи ілюзорними, раціональними чи емоційними, матеріальними чи несуттєвими, зазначений підхід орієнтований на споживача [2]. Заслугою Філіпа Котлера професора міжнародного маркетингу Вищої школи менеджменту Дж. Л. Келлога при Північно-Західному університеті США є те, що він зібрав воедино і систематизував усі знання про маркетинг, які раніше стосувалися різних наук, виділив маркетинг в окрему спеціальність та визначив поняття «бренд» як будь-яке ім'я, назву, торговельний знак, що несуть із собою певний сенс та асоціацію [3]. На його думку, найважливіше поняття в маркетингу – поняття бренду. Якщо ви не бренд – ви не існуєте. Хто ж ви тоді? Ви – звичайний товар [3, с. 233]. І. Струтинська – професор, доктор економічних наук – в одній зі своїх праць «Бренд-менеджмент: теорія і практика» аналізує основні теоретичні положення бренд-менеджменту, розкриває сутність особливостей розроблення сильного бренду його архітектури; висвітлює

низку питань стосовно бренду країни, брендингу у сфері культури й політики. На її погляд, брендинг – це обґрунтована маркетинговими дослідженнями спільна творча робота рекламодавця, організації (керівника), яка реалізує товар, і рекламного агентства із забезпечення широкомасштабного (який використовує різні види, засоби, форми і методи реклами) впровадження у свідомість споживача персоналізованого бренд-іміджу (образу), маркованого певним товарним знаком товару або ж сімейства товарів.

В Україні питання управління, удосконалення, розвитку системи вищої освіти (у контексті формування її іміджевої складової та бренду дослідженням) аналізувала низка науковців, зокрема Н. Колісніченко, О. Сорока, М. Кривцова, О. Яременко, О. Я. Лазор, О. Д. Лазор, В. Мороз, І. Ліганенко та інші. Зокрема, Н. Колісніченко у своїх роботах розкриває проблематику управління брендингом закладів вищої освіти України в контексті інтеграції у світовий освітній простір [4]; І Ліганенко обґрунтовує необхідність використання моделей зі створення бренду у закладах вищої освіти [5]; О. Яременко, О. Я. Лазор, О. Д. Лазор провели аналіз індикаторів ефективності публічного управління та адміністрування розвитком системи вищої освіти та науки в Україні в контексті індикаторів рейтингу U21 (Ranking of National Higher Education Systems) [6]; О. Сорока, М. Кривцова розглядають теоретичні основи поняття «бренду закладу вищої освіти», особливості його формування, етапи та проблеми у створенні бренду закладу вищої освіти [7].

**Мета статті** полягає в обґрунтуванні та формуванні механізму управління брендом як позитивним іміджем закладів вищої освіти України, що сприятиме підвищенню їхньої конкурентоспроможності в державному та загальноєвропейському освітньому просторі.

**Методи дослідження.** Основою реалізації дослідницької мети є застосування таких способів, як аналіз (проаналізовано основні засади формування бренду як позитивного іміджу), синтез (визначено практико-прикладні аспекти реалізації системи управління із використанням брендингу в галузі вищої

освіти задля підвищення її конкурентоспроможності), узагальнення (визначено особливості позитивного іміджу як елементу брендингу в системі вищої освіти). Застосування комплексного підходу до проблематики дало змогу виявити характерні особливості управління формуванням бренду як позитивного іміджу, сформулювати відповідні висновки, запропонувати перспективні шляхи подальших наукових пошуків.

**Виклад основного матеріалу.** Багато дослідників, практиків та експертів у галузі маркетингу й брендингу створили авторські моделі побудови брендів, розробили структурні елементи освітнього іміджу, а також позначили найбільш важливі з них [6, с. 44]. Але, як доводить огляд наукових робіт, не розроблена єдина модель формування бренду як позитивного іміджу закладу освіти.

Імідж, який є відображенням реального об'єкта, може коригуватися з метою формування у цільових споживачів певного ставлення до нього. Загальна теорія використання бренду як позитивного іміджу для підвищення конкурентоспроможності організацій розглядається та вивчається достатньо широко. Однак відчувається брак уваги до механізму управління та формування бренду закладів освіти та специфіки керування цим процесом. Використання інтегрованих маркетингових комунікацій, проведення цілеспрямованої маркетингової політики дасть змогу позитивно впливати на бренд організацій вищої освіти, створюючи сприятливий образ у свідомості громадськості.

Формування бренду закладу вищої освіти є процесом, під час якого на основі наявних ресурсів створюється певний спланований образ. Бренд як позитивний імідж впливає на попит на освітні послуги кожного конкретного закладу освіти. Так, за результатами мого опитування, імідж закладів освіти важливий для 67% здобувачів освіти та зацікавлених осіб. Усвідомлюючи значущість бренду як позитивного іміджу в конкурентоспроможності, сучасні заклади активно працюють над його формуванням та зміцненням. Актуальність бренду закладу освіти пов'язана з думкою всіх зацікавлених сторін. У разі їхньої взаємодії з'являються нові враження, що

посилюють чи послаблюють довіру до закладу освіти. Дослідження підтверджують, що в більшості випадків якість освітніх послуг закладу вищої освіти є менш важливою, ніж її імідж, оскільки позитивне чи негативне емоційне сприйняття виявляється сильнішим за певні характеристики, показники та результати.

Імідж закладу освіти – це насамперед його сприйняття цільовими аудиторіями. Це твердження дає змогу припустити, що імідж необхідно формувати із врахуванням думок всіх зацікавлених сторін, виявляти клієнтоорієнтований підхід. Таким чином пояснюється можливість формування в одного закладу декількох варіантів іміджу. Однак під час формування іміджу закладів вищої освіти (далі – ЗВО) під декількома цільовими аудиторіями необхідна основа, яка б об'єднувала всі концепції позитивного іміджу – бренду ЗВО.

Зацікавленими групами (суб'єктами) відповідно до формування та реалізації політики щодо закладів освіти, освітніх послуг та системи вищої освіти загалом є:

- держава (у ролі Міністерства освіти і науки України, департаментів освіти і науки обласних, державних адміністрацій тощо);

- акціонери, інвестори, фінансові інститути (підприємства

- партнери закладу освіти, страхові компанії, вкладники у розвиток закладів);

- фактичні споживачі – люди, які купують, користуються освітніми послугами (всі громадяни, які отримують освіту (здобувачі освіти), а також підприємства та організації, які потребують фахівців);

- потенційні споживачі – люди, які б могли купувати або користуватися освітніми послугами, але з якихось причин не купують і не користуються (абітурієнти, а також підприємства та організації, які потребують фахівців);

- співробітники – фактичні та потенційні (науково-педагогічні працівники, адміністративний персонал).

Розроблення механізму управління брендингом з урахуванням інтересів усіх зацікавлених груп збільшить конкуренцію на ринку освітніх послуг, попит на купівлю та користування освітнім продуктом.

Механізм державного управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на внутрішні (якщо йдеться про механізм управління організацією) та зовнішні (якщо йдеться про механізм взаємодії з іншими організаціями) фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта [8]. Механізм управління – це категорія управління, що включає цілі управління, елементи об'єкта та їх зв'язки, на які здійснюється вплив, дії в інтересах досягнення цілей, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціали.

Під час формування бренду в умовах ринкової економіки необхідно оптимально поєднувати матеріальні та нематеріальні атрибути і відчутні та невідчутні характеристики бренду.

Процес створення освітнього брендингу складається із:

- створення концепції (розроблення освітнього брендбуку та ідеї бренду);

- позиціонування (визначення інтересів потенційного споживача освітніх послуг, визначення способів налагодження комунікації між сторонами та перевершення його сподівання щодо якості послуги та самого бренду. Позиціонування використовується як основа для вибудовування довіри і створення стратегії розвитку бренду);

- визначення стратегії комунікації та творчої стратегії (стратегія допоможе сформувати лояльність у здобувачів та користувачів освітніх послуг, завдяки чому протягом певного періоду бренд забезпечить прибуток закладу освіти й сприятиме посиленню довіри зацікавлених осіб на внутрішньому рівні, посилить конкурентні позиції ЗВО на ринку освітніх послуг);

- вибір технології створення іміджу марки закладу освіти й освітньої послуги та втілення ідеї бренду в реальне посилення чи образ, який асоціюватиметься з маркою, вивчення реакції споживача та здобувача на бренд (однією із найважливіших конкурентних стратегій за участю іміджу є диференціація іміджу послуги. Стратегія диференціації іміджу – це конкурентна тактика, спрямована на створення нових потреб зацікавлених осіб на освітні послуги шляхом цілеспрямованих маркетингових заходів, зокрема рекламних, з розроблення певного образу послуги. До таких заходів належить підвищення

зовнішньої привабливості, яке має велике значення для формування позитивного ставлення до закладу освіти. Це привабливі логотипи, стильно оформлені сторінки в соціальних мережах, створення мобільних освітніх застосунків ЗВО, фірмові бланки (канцелярське приладдя), дизайн закладу освіти, аудиторій, приміщень, позитивний настрій, який відображається позитивним ставленням до різних груп зацікавлених осіб; створення бездоганної репутації, яка забезпечується планомірною конструктивною діяльністю та виконанням своїх функцій). Все це складові позитивного іміджу;

– управління брендом (управляти активами бренду, удосконалювати і збільшувати його капітал, мінімізувати витрати на просування; напрацьовувати стійкість у кризових ситуаціях; зміцнювати корпоративну культуру). Створювати привабливу приймальну кампанію, рекламуючи конкурс на місця державного та регіонального замовлення (бюджетні); підтримувати сталість контингенту студентів; створювати привабливі умови для випускників, які бажають вступити до магістратури та аспірантури, сприяти працевлаштуванню; підтримувати ступінь задоволеності ЗВО та інше.

Різні цілі, інтереси, очікування щодо закладу освіти та освітніх послуг свідчать про те, що кожна група інтересів по-різному сприймає імідж ЗВО. Для різних груп суб'єктів значущість статусу закладу освіти відрізняється, що впливає на їх ставлення. Водночас під час формування іміджу неможливо обмежитися одним сегментом впливу, оскільки кожна з описаних груп потребує певного рівня активності ЗВО. Так, заклад освіти матиме один імідж для споживачів та здобувачів, інший – для співробітників, третій – для партнерів та інвесторів.

Формування та управління брендом ЗВО є однією з найважливіших умов забезпечення лояльності споживачів та здобувачів, партнерів, а отже й підвищення її конкурентоспроможності та стабільності. На лояльність також дуже впливає клієнтоорієнтованість закладу освіти, його прагнення зрозуміти та задовольнити потреби, збудувати довгострокові довірчі відносини. Для визначення нових потреб

у ЗВО необхідно періодично проводити моніторинг (опитування) серед здобувачів. Збирання інформації також належить до складової іміджу як позитивної переваги щодо прояву зацікавленості думкою здобувачів освіти. Це також зробить заклад освіти клієнтоорієнтованим.

Імідж ЗВО – образ, спеціально сконструйований для потенційних споживачів освітніх послуг та інших зацікавлених осіб, який має відповідати їхнім очікуванням та потребам.

Бренд як позитивно сформований імідж є гарантією успіху та запорукою стійкості у кризових ситуаціях. Бренд як привабливий імідж, що є маркетинговим інструментом формування сприйняття споживачів та їхнього ставлення, сприяє створенню уявлення про організацію як про рейтинговий, престижний заклад освіти.

Головними експертами бренду ЗВО є студенти (здобувачі освіти), саме вони визначають рівень, якість, його стан у закладах освіти.

Найчастіше навчальний заклад, який має бренд, характеризується такими критеріями:

1. Збирає відгуки та реагує на зворотний зв'язок здобувачів освіти про навчання та освітній процес.

2. Дає можливість здобути освіту легко і без напруги, без стресів.

3. Пропонує індивідуальний навчальний план, який максимально орієнтований на здобувача, із заняттями, що проводяться фахівцями з різних галузей.

4. Забезпечує комфортне для здобувача вирішення всіх адміністративних питань (нагадування здобувачам про терміни здачі робіт та екзаменів; врегулює спірні питання між здобувачем та викладачем; допомагає в складанні індивідуальних навчальних планів на основі індивідуальних особливостей здобувачів, їх потреб та бажань).

5. Має гнучку позицію щодо встановлених норм і правил та змінює їх під індивідуальні запити здобувачів.

6. Гарантує, що новий матеріал буде запропонований здобувачам у стислій формі та зручному для них форматі, який завжди буде доступний.

7. Не передбачає, що здобувачі займатимуться самостійно

за межами аудиторій (за винятком самостійної роботи, дистанційного навчання).

8. Пропонує додаткові заняття, курси, частково запропоновані самими ж здобувачами.

Отже, бренд як позитивний імідж – це маркетинговий інструмент, який слугує цілям та завданням ЗВО для зростання економічних показників. У сфері вищої освіти під час формування бренду реалізується іміджева політика ЗВО, що впливає на всі аспекти взаємин із цільовими аудиторіями. Створення бренду як позитивного іміджу є складним та тривалим процесом, однак, незважаючи на це, заклади освіти готові витратити свої ресурси на завоювання певної популярності, набуття високого статусу та рейтингу, забезпечення привабливості для всіх зацікавлених груп, адже внаслідок цього створюються умови для залучення коштів на розвиток ЗВО та підтримання його конкурентоспроможності в сучасних ринкових умовах.

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

Управляти брендом як позитивним іміджем означає бути гнучким і мобільним на ринку товарів та послуг, вправно реагувати на зміни, розвиток інформаційних технологій, змінюватися. Бренд – це потужний інструмент, за допомогою якого можна управляти перевагами і смаками споживачів через створення цілеспрямованої реклами та вміле просування товару (послуги).

Бренд ЗВО виступає як один із факторів досягнення стратегічних освітніх цілей, а також є важливим інструментом для забезпечення його конкурентоспроможності серед інших закладів освіти на різних рівнях.

Надалі для дослідження проблем щодо формування бренду ЗВО та управління цим процесом необхідно зосередити увагу на можливості гнучкого, такого, що постійно змінюється, управління системою бренду як позитивного іміджу ЗВО.

#### **Список використаних джерел**

1. Создание сильных брендов / пер. с англ. С. А. Старов. Киев, 2008. 440 с.
2. Амблер Т. Практический маркетинг / пер. с англ. Ю. Н. Каптуревского. Киев, 1999. 400 с.
3. Котлер Ф., Бергер Р., Бикхофф Н. Стратегический менеджмент по

- Котлеру : Лучшие приемы и методы / пер. с англ. И. Матвеева. Киев, 2019. 143 с.
4. Колісніченко Н. М. Управління брендингом закладів вищої освіти України в контексті інтеграції у світовий освітній простір. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. праць. Харків : ХарПІ НАДУ, 2020. № 2. С. 165–172.
  5. Ліганенко І. В. Методика використання досвіду зарубіжних країн у розробці та просуванні бренду вищих навчальних закладів України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2020. № 2. С. 138–143.
  6. Яременко О. І., Лазор О. Я., Лазор О. Д. Ефективність публічного управління та адміністрування системою вищої освіти та науки в Україні у контексті глобального конкурентного середовища та часопросторового виміру. *Вісник факультету історії, права і публічного управління Вінницького державного педагогічного університету імені Михайла Коцюбинського*. 2020. Вип. 18. С. 87–93.
  7. Сорока О. В., Кривцова М. С. Бренд закладу вищої освіти – основа конкурентоспроможності на ринку освітніх послуг. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2018. Вип. 19(3). С. 65–70.
  8. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління : навч. посіб. / за заг. ред. Н. Р. Нижник. Київ, 1998. 160 с.

## References

1. Aaker, D. (2008). *Sozdaniye sylnukh brendov* [Creation of strong brands]. (S. A. Starov, Trans.). Kyev [in Russian].
2. Ambler, T. (1999). *Praktycheskiy marketynh* [Practical marketing]. (Yu. N. Kapturevskoho, Trans.). Kyev [in Russian].
3. Kotler, F., Berher, R., Bykhhoff, N. (2019). *Stratehicheskiy menedzhment po Kotleru: Luchshye pryemu y metodu* [Strategic management according to Kotler: Best techniques and methods]. (Y. Matveeva, Trans.). Kyev [in Russian].
4. Kolisnichenko, N. M. (2020). Upravlinnia brendynhom zakladiv vyshchoi osvity Ukrainy v konteksti intehratsii u svitovyi osvittniy prostir [Branding management of higher education institutions of Ukraine in the context of integration into the world educational space]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia: zb. nauk. prats*, 2, 165–172. [in Ukrainian].
5. Lihanenko, I. V. (2020). Metodyka vykorystannia dosvidu zarubizhnykh krain u rozrobtsi ta prosuvanni brendu vyshchykh navchalnykh zakladiv Ukrainy [Methodology of using the experience of foreign countries in the development and promotion of the brand of higher educational institutions of Ukraine]. *Naukovyi visnyk Mizhnarodnoho humanitarnoho universytetu*, 2, 138–143. [in Ukrainian].
6. Yaremenko, O. I., Lazor, O. Ya., Lazor, O. D. (2020). Efektyvnist publichnoho upravlinnia ta administruvannya systemoiu vyshchoi osvity ta nauky v Ukraini

u konteksti hlobalnoho konkurentnoho seredovyscha ta chasoprostorovoho vymiru [Effectiveness of public management and administration of the system of higher education and science in Ukraine in the context of the global competitive environment and the time-space dimension]. *Visnyk fakultetu istorii, prava i publicznego upravlinnia Vinnytskoho derzhavnoho pedahohichnoho universytetu imeni Mykhaila Kotsiubynskoho*, XVIII, 87–93. [in Ukrainian].

7. Soroka, O. V., Kryvtsova M. S. (2018). Brend zakladu vyshchoi osvity – osnova konkurentospromozhnosti na rynku osvitnikh posluh. [The brand of a higher education institution is the basis of competitiveness in the market of educational services]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Mizhnarodni ekonomichni vidnosyny ta svitove hospodarstvo*, 19(3), 65–70. [in Ukrainian].
8. Nyzhnyk, N. R. (Ed.), Mashkov, O. A. (1998). *Systemnyi pidkhid v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia* [Systemic approach in the organization of public administration]. Kyiv [in Russian].

## MANAGEMENT MECHANISMS FOR THE FORMATION OF THE BRAND AS A POSITIVE IMAGE OF A HIGHER EDUCATION INSTITUTION

Volosheniuk Anna

**Abstract.** This article analyzed the mechanism of brand management as a positive image of higher education institutions. The wellfounded role and significance of the brand as a factor that helps managers manage higher education through the prism of the process of its integration into the international environment, which exacerbates the issue of prestige in the national market. The expediency of creating a positive educational image for both higher education institutions and educational services has been determined, which increases the efficiency, level and quality of the education system of Ukraine as a whole. Groups (subjects) are defined according to educational institutions, educational services and the higher education system, such as the state; shareholders, investors, financial institutions; actual consumers – people who buy, use services; potential consumers – people who could buy or use services, but for some reason do not buy or use them; employees – actual and potential. As a result of the study, criteria were proposed by which a higher education institution with a brand and a positive image is characterized. The process of creating educational branding was presented, which consists of: creating a concept, positioning, defining a communication strategy and a creative strategy, choosing a technology for creating an image of the brand of an educational institution and an educational service, and translating the idea of a brand into a real reference or image that will be associated with the brand, studying consumer reactions and brand acquirer, brand management. Proposed areas of further research. The data of the conducted analysis will help managers of higher education institutions to build a flexible management system focused on branding and a positive image.

**Key words:** brand, management of brand formation, positive image, higher education management, higher education institutions, educational services, competitiveness, higher education.

УДК 351:338.2(477)

**Завгородня Світлана**

ORCID iD 0000-0002-2177-9995

e-mail: s.zavgorodnia@ukr.net

**ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ  
ЕФЕКТИВНОГО ТЕПЛОПОСТАЧАННЯ  
ЯК ЧИННИК СКОРОЧЕННЯ  
ЕНЕРГЕТИЧНОЇ БІДНОСТІ В УКРАЇНІ**

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2\(12\)-18-37](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2(12)-18-37)

**Анотація.** Нагромаджені проблеми технічного стану інфраструктури сфери теплопостачання, прояви монополізації та безгосподарності постачальників зумовлюють неможливість окремих категорій населення задовольнити свої базові енергетичні потреби. Об'єктом дослідження є інструменти забезпечення доступу населення до недорогих, надійних, стійких і сучасних джерел енергії у сфері теплопостачання. Цілями статті є висвітлення проблемних питань та пріоритетів державної політики щодо сприяння розвитку ефективного теплопостачання в інтересах скорочення енергетичної бідності в Україні. За результатами проведеного дослідження наголошено на проблемних питаннях, що стосуються: високих втрат теплової енергії в інфраструктурі; забезпечення переходу на індивідуальне опалення всіх співвласників багатоквартирного будинку, в тому числі вразливих споживачів енергоресурсів; «пасивність» співвласників багатоквартирного будинку зі створення ОСББ і, як наслідок, «пасивність» до запровадження ощадливого використання енергоресурсів; фінансування індивідуальних теплових пунктів, реконструкція внутрішньобудинкових інженерних систем та частини термомодернізації будинку; відновлення об'єктів теплової інфраструктури, що зазнали руйнувань через збройну агресію рф. Визначено шляхи модернізації системи опалення населених пунктів завдяки впровадженню сучасних енергетичних технологій з огляду на потенціал відновлюваних джерел енергії. Для сприяння розвитку ефективного теплопостачання в інтересах скорочення енергетичної бідності у перспективі державна політика має бути сфокусована на таких пріоритетах, як: запровадження оцінки та моніторингу рівня досягнення ефективності систем теплопостачання порівняно з кращими світовими практиками; удосконалення механізму інформування «пасивних» співвласників багатоквартирного будинку щодо переваг створення ОСББ як інструменту, що дає змогу впливати на власне енергоспоживання; залучення постачальників, операторів природного газу до покриття вартості підключення до індивідуального опалення природним газом, де це економічно обгрунтовано.

**Ключові слова:** енергетична бідність, теплопостачання, державна політика, доступність енергії.

**Постановка проблеми.** В Україні сектор централізованого теплопостачання забезпечує теплом понад 5 млн домогосподарств, а це 36% населення країни. Порівняно з країнами Європейського Союзу рівень споживання теплової енергії домогосподарствами в Україні є незначним (13,9%), що менше, ніж, наприклад, у таких постсоціалістичних країнах, як Литва (29,3%), Польща (17,2%), але значно більше, ніж у державах-членах ЄС з найвищим рівнем соціально-економічного розвитку (Німеччина – 6,6%, Франція – 3,2%, Італія – 2,8%) [1]. Припинення дії механізму покладання спеціальних обов'язків на суб'єктів ринку природного газу для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку природного газу, встановлення ринкової ціни на газ разом із монопольним становищем підприємств теплопостачання в секторі централізованого теплопостачання можуть спричинити поглиблення енергетичної бідності домогосподарств, які споживають теплову енергію.

Технічний стан інфраструктури сфери теплопостачання наближається до критичного через високий ступінь зношеності обладнання, застарілість технологій (серед ліцензіатів НКРЕКП 78,5% теплових мереж з терміном експлуатації понад 25 років, 41% котлів з терміном експлуатації понад 30 років) [2]. Монопольне становище підприємств теплопостачання за наявної «витратної» методології тарифоутворення на постачання теплової енергії зумовлює, з одного боку, невпинне зростання ціни на теплопостачання, з іншого – знищує стимули до підвищення ефективності виробництва теплової енергії та під час її транспортування.

Для убезпечення населення від зростання тарифів на тепло протягом опалювального сезону 2021–2022 рр. було ухвалено політичне рішення про недопущення застосування до населення тарифів на теплопостачання вище тих, які були наприкінці попереднього опалювального періоду. На час дії воєнного стану і в особливий період після нього, щоб захистити побутового споживача від цінових коливань на лібералізованих ринках,

передбачено запровадження мораторію на підвищення тарифів, зокрема на теплопостачання. Проте такий механізм діє тимчасово і не дає змоги розв'язати накопичені проблеми у сфері централізованого теплопостачання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В ухваленому в 2021 р. Законі України «Про енергетичну ефективність» задекларовано заходи з енергетичної ефективності як визначальні для скорочення енергетичної бідності, одним із яких є сприяння розвитку ефективного централізованого теплопостачання. З іншого боку, в положеннях Директиви 2018/2001/ЄС Четвертого енергетичного пакету «Чиста енергія для європейців» [3] зазначається, що для забезпечення доступу населення до недорогих, надійних, стійких і сучасних джерел енергії, для попередження чи боротьби з енергетичною бідністю побутові споживачі мають повноцінно брати участь в енергетичному ринку на рівних умовах з іншими учасниками завдяки переходу від централізованої системи до розподіленої генерації.

Загальноприйнятого визначення поняття «енергетична бідність» у державах-членах ЄС немає, але у багатьох із них зафіксовано негативний вплив цієї соціально-економічної ситуації. За визначенням The Energy Poverty Advisory Hub (ЕРАН), енергетична бідність – це нездатність домогосподарств забезпечувати реалізацію своїх енергетичних потреб через поєднання декількох факторів. Адекватне тепло, охолодження, освітлення та енергоспоживчі продукти є основними послугами, необхідними для гарантування гідного рівня життя. Легкий доступ до енергетичних послуг дає громадянам можливість реалізовувати їхній потенціал і посилює соціальну інтеграцію. Енергетична бідність може бути спричинена комбінацією трьох факторів: низького рівня доходів, низькою енергоефективністю будівель і високими цінами на енергоресурси. Визнано, що енергетична бідність є реальністю в ЄС, де багатьом домогосподарствам важко обігріти чи охолодити свої домівки, або оплатити вчасно за енергетичні послуги. Неминучий «енергетичний перехід» впливає на верстви суспільства, а тому вкрай важливо надати підтримку найбільш уразливим групам населення, щоб всі громадяни ЄС

отримали вигоду від «енергетичного переходу» [4].

У звіті Міжнародного енергетичного агентства (IEA) «Energy Access Outlook: from Poverty to Prosperity, World Energy Outlook-2017 Special Report» зазначається, що енергетична бідність – це відсутність доступу до електричної енергії та чистої енергії для приготування їжі. За такого підходу енергетична бідність зумовлюється двома основними факторами – відсутністю доступу до електроенергії та чистої енергії для приготування їжі [5]. У межах нашого дослідження пропонується поняття «енергетична бідність» розглядати як стан, за якого окремі групи та прошарки населення вимушено позбавлені можливості задовольнити свої потреби в енергетичних ресурсах у відповідних видах і обсягах, що необхідні для підтримання способу життя, притаманного конкретному суспільству, в певний період та для подальшого суспільного розвитку (авторське визначення цього поняття отримано в процесі окремого наукового дослідження [6]).

Для дослідження проблемних питань теплопостачання, актуалізація яких зростає з неможливістю окремих категорій населення задовольнити свої базові енергетичні потреби, визначення пріоритетів державної політики у напрямі сприяння розвитку ефективного теплопостачання в інтересах скорочення енергетичної бідності наукову цінність становлять різноманітні аспекти розвитку ефективного теплопостачання і є предметом досліджень українських та зарубіжних фахівців. Зокрема, у монографії українських науковців «Стан та шляхи розвитку систем централізованого теплопостачання в Україні» розглянуто основні напрями модернізації та розвитку систем централізованого теплопостачання, надано загальну характеристику цим системам, проаналізовано тенденції, плани й конкретні проекти розвитку централізованого теплопостачання в європейських країнах [7]. В аналітичній доповіді «Енергетична безпека України: методологія системного аналізу та стратегічного планування», що підготовлена фахівцями НІСД, досліджено умови розвитку теплопостачання з використанням технологій біоенергетики, накопичувачів енергії [8]. У праці [9] О. Дерій розглянув тенденції розвитку систем централізованого теплопостачання у

країнах Європи та України і дійшов висновку, що: у паливному балансі систем централізованого теплопостачання до 2050 року частка природного газу буде зменшуватися, використання біомаси, відходів доквілля, електроенергії буде збільшуватися, а використання теплових насосів буде розвиватися швидкими темпами. Автори роботи [10] зазначають: якщо в країнах Північної Європи централізоване теплопостачання перебуває в стадії інтенсивного розвитку, то в Україні – у занепаді; досить швидко системи централізованого теплопостачання втрачають позиції на користь помірно децентралізованих та індивідуальних систем. Перспективними автор вважає розвиток системи централізованого теплопостачання разом із системами холодопостачання, витіснення, поступову відмову від викопного палива на користь відновлюваних джерел енергії.

Варто відзначити роботи, що підготовлені зарубіжними фахівцями: у аналітичній розробці Міжнародного агентства з відновлюваної енергії (IRENA) [11] досліджено сучасну інфраструктуру та пріоритети державної політики щодо опалення та охолодження на основі відновлюваних джерел енергії; у дослідженні [12] проведено SWOT-аналіз Брюссельської стратегії декарбонізації систем опалення і охолодження та визначено низку пріоритетних стратегій, які слід реалізувати у перспективі; у розробці [13] наголошено на децентралізації секторів опалення та охолодження, реагуванні на виклики, що виникають у процесі скорочення використання викопного палива на користь відновлюваних джерел енергії.

Враховуючи цінність досліджень наукового і аналітичного характеру, важливого значення набувають питання соціально-економічних аспектів державної політики щодо сприяння розвитку ефективного теплопостачання в інтересах забезпечення реалізації потреб населення в енергетичних ресурсах.

**Метою статті** є висвітлення проблемних питань та пріоритетів державної політики щодо сприяння розвитку ефективного теплопостачання в інтересах скорочення енергетичної бідності в Україні.

**Методи дослідження.** Мета статті зумовлює використання низки методів дослідження, а саме: статистичний аналіз – у процесі з'ясування втрат теплової енергії в інфраструктурі; порівняльний аналіз – під час дослідження досвіду використання локальних систем сталого тепlopостачання у країнах ЄС; метод індукції й дедукції – під час висвітлення ключових проблемних питань тепlopостачання в Україні та встановлення пріоритетних енергоефективних заходів тепlopостачання для населення.

**Виклад основного матеріалу.** З початку широкомасштабної збройної агресії рф зазнають масштабного руйнування об'єкти енергетичної інфраструктури населених пунктів. Зафіксовано суттєву руйнацію об'єктів теплової інфраструктури, серед яких: Вуглегірська ТЕС, Кременчуцька ТЕЦ, Луганська ТЕС, Охтирська ТЕЦ, Северодонецька ТЕЦ, Сумська ТЕЦ, Трипільська ТЕС. Українські енергетики докладають максимальні зусилля, щоб оперативно повернути енергопостачання кожному споживачу. Проте у деяких районах аварійно-відновлювальні роботи ускладнені або унеможливлені через активізацію бойових дій, виконання робіт із розмінування та виникнення нових пошкоджень в електромережах.

Окрім цього, у сфері тепlopостачання в Україні монопольне становище підприємств тепlopостачання призвело до накопичення численних проблем, які стримують розвиток цієї сфери, зумовлюють високі ціни на теплову енергію та потребують нагального вирішення. Йдеться про технічний стан інфраструктури сфери тепlopостачання, що наближається до критичного через високий ступінь зношеності обладнання, застарілість технологій (підлягають модернізації / реконструкції 41% котлів із терміном експлуатації понад 30 років, 83,9% теплових мереж із терміном експлуатації понад 30 років, 78,5% теплових мереж із терміном експлуатації понад 25 років) [14]; високі втрати теплової енергії (оцінюються в діапазоні від 5% до 47%); встановлення бар'єрів до теплових мереж незалежних виробників теплової енергії; відсутність стимулів для підвищення ефективності виробництва теплової енергії з метою зниження втрат під час транспортування теплової енергії. Більш детально проаналізуємо окремі найбільш актуальні проблемні

питання щодо транспортування і постачання теплової енергії.

Високі втрати теплової енергії в інфраструктурі спричиняють збільшення тарифу на теплову енергію до рівня 35%. Загалом в Україні найвищий рівень з-поміж середньозважених тарифів на теплову енергію зафіксовано у Рівненській, Чернігівській областях, а найнижчий – у Запорізькій, Одеській областях. За даними 2020 р., серед суб'єктів господарювання, що регулюються НКРЕКП, найвищий рівень з-поміж середньозважених тарифів на теплову енергію для потреб населення зафіксовано в Івано-Франківській (1681,05 грн/Гкал (без ПДВ)), Херсонській областях (1668,47 грн/Гкал (без ПДВ)), а найнижчий – у Черкаській (1138,59 грн/Гкал (без ПДВ)), Донецькій (1272,25 грн/Гкал (без ПДВ)). Структура найвищих і найнижчих тарифів на теплову енергію для населення окремих суб'єктів господарювання, що регулюються НКРЕКП, дає змогу висвітлити загальну ситуацію щодо частки тарифу на транспортування теплової енергії (табл. 1).

*Таблиця 1* – Максимальний, мінімальний з-поміж середньо-зважених тарифів на теплову енергію для населення по суб'єктам господарювання, що регулюються НКРЕКП

№ з/п	Суб'єкти господарювання у сфері теплопостачання, що регулюються НКРЕКП	Тариф на т/е, грн/Гкал (без ПДВ)	у тому числі тариф на транспортування теплової енергії,	
			грн/Гкал (без ПДВ)	частка (%)
1	Державне міське підприємство «Івано-Франківськтеплокомуненерго»	1681,05	268,06	16
2	АТ «Херсонська теплоелектроцентраль»	1668,47	523,71	31,4
3	КПТМ Криворіжтепломережа»	1665,35	516,58	31
4	ТОВ Краматорськтеплоенерго»	1272,25	377,89	29,7
5	КПТМ «Черкаситеплокомуненерго»	1255,02	307,41	24,5
6	ПРАТ «Черкаське хімволокно»	1062,71	371,25	35

*Джерело: побудовано автором за даними НКРЕКП*

Частка тарифу на транспортування теплової енергії варіюється від 25% до 35% щодо тарифу на теплову енергію для населення як у регіонах, де діють максимальні тарифи на теплову енергію для населення, так і в регіонах з мінімальними тарифами. Водночас високий рівень втрат під час транспортування безпосередньо впливає на вартість послуг на теплопостачання. Рівень фактичних втрат теплової енергії в теплових мережах ліцензіатів НКРЕКП (які складають 2% від загальної кількості ТКЕ в Україні) у 2020 році становив 22,8% до загального надходження теплової енергії в мережу. За оцінками експертів, в Україні загалом втрати теплової енергії варіюються в діапазоні від 5% до 47%, а споживання теплової енергії в деяких областях України перевищує показники країн-членів ЄС більш ніж на 60%.

У межах модернізації чинної методології передбачалось, що до тарифу на теплову енергію включалися витрати на сплату відсотків за користування отриманими кредитами з метою стимулювання модернізації мереж. Але для забезпечення населення від зростання тарифів на тепло протягом опалювального сезону було ухвалено політичне рішення про недопущення застосування до населення тарифів на теплопостачання вище тих, що застосовувалися в кінці опалювального періоду 2020–2021 рр. Органи місцевого самоврядування (далі – ОМС) не допустили зростання тарифів на теплопостачання і гарячу воду для населення, а органам центральної влади передбачалася компенсація коштів, які витратять органи місцевого самоврядування на теплопостачання за фіксованими цінами.

Для запобігання збільшенню частки видатків домогосподарств на енергоспоживання у разі централізованого теплопостачання доречно переходити на індивідуальне опалення там, де це економічно обґрунтовано та узгоджується із затвердженими схемами теплопостачання населених пунктів. Проте постає проблема забезпечення переходу на індивідуальне опалення всіх співвласників багатоквартирного будинку, у тому числі тих, хто має низький дохід або є уразливим споживачем енергоресурсів. За даними Держстату України, частка оснащення централізованим опаленням у житлових будинках і

гуртожитках становила 85,1%, у квартирах – 84,5% (2018 р.). Водночас за оцінками експертів, за останні п'ять років із 180 тис. багатоквартирних будинків в Україні від централізованого опалення від'єдналися 20 тис. будинків. В Україні нині є цілі міста, які планують відмовитися від використання централізованого постачання тепла.

Досить ефективним засобом запобігання збільшенню частки видатків домогосподарств на енергоспоживання у разі централізованого теплопостачання є встановлення індивідуальних теплових пунктів (далі – ІТП). Наприклад, у державах ЄС оснащеність багатоквартирних будинків ІТП може досягати 90%, в той час в Україні – близько 10–15% [15]. Під час упровадження заходів зі встановлення ІТП в багатоквартирних житлових будинках в Україні виникають проблеми: (1) забезпечення фінансування ІТП і, як наслідок, отримання у власність ІТП, а також реконструкція внутрішньобудинкових інженерних систем та частини термомодернізації будинку; (2) «пасивність» співвласників багатоквартирного будинку зі створення ОСББ (за динаміки, що існує, в усіх багатоквартирних будинках будуть створені ОСББ приблизно через 87,5 років) і, як наслідок, «пасивність» співвласників багатоквартирного будинку до запровадження ощадливого використання енергоресурсів.

На сьогодні обов'язкове державне співфінансування програм комплексної модернізації систем теплозабезпечення, включаючи ІТП та засоби обліку, передбачено серед пріоритетів розробленої Державної програми енергоефективності. Фонд енергоефективності надає гранти ОСББ для комплексної термомодернізації багатоквартирних будинків (у тому числі встановлення ІТП, засобів обліку). За програмою «Енергодім» від Фонду енергоефективності для перших 500 проєктів компенсується 70% від вартості комплексної термомодернізації будинку.

Масштаби збитків від руйнування систем енергопостачання населених пунктів, об'єктів критичної енергетичної інфраструктури, а також поширення нових факторів енергетичної бідності (як обмежені фінансові можливості окремих категорій споживачів для задоволення

базових енергетичних потреб, так і обмежена фізична доступність енергоресурсів для населення) актуалізують питання пошуку шляхів модернізації системи опалення населених пунктів.

У Законі України «Про енергетичну ефективність» визначено, що [16]: (1) для стимулювання енергоефективності, розвитку енергетики та адаптації до кліматичних змін, включаючи зменшення викидів вуглекислого газу, мають розроблятися місцеві енергетичні плани; (2) у сфері теплопостачання мають розроблятися схеми теплопостачання населених пунктів України за принципом оптимального поєднання різних систем теплопостачання; (3) схема теплопостачання має сприяти: зменшенню обсягу використання паливно-енергетичних ресурсів для виробництва, транспортування та постачання одиниці теплової енергії споживачам; наближенню наявної системи до показників ефективного централізованого теплопостачання; створенню законодавчої основи для розвитку вискоелективної когенерації; розробленню правових норм з удосконалення механізму використання енергосервісу в комунальній енергетиці.

Отже, для модернізації систем опалення населених пунктів місцеві енергетичні плани, схеми теплопостачання населених пунктів мають:

- слугувати розвитку децентралізованої системи енергозабезпечення загалом, в тому числі систем опалення, зважаючи на місцеві джерела енергії та враховуючи ступінь пошкодження чи руйнації об'єктів енергетичної та житлової інфраструктури. Це покращить безпеку постачання енергоресурсів за умов кризи;

- сприяти переходу від викопного палива до відновлюваних джерел енергії у поєднанні з більшою енергоефективністю функціонуючих систем опалення, спираючись на потенціал місцевих відновлюваних джерел енергії.

Сучасні енергетичні технології відкривають нові можливості розвитку локальних систем сталого енергозабезпечення. Сонячні теплові технології

використовують для опалення і охолодження приміщень, постачання гарячої води і можуть застосовуватися як для невеликих централізованих енергетичних систем, так і для децентралізованих систем опалення. Температурний діапазон, який можуть забезпечити сонячні теплові технології може бути у межах від 20 до 200°C. Сонячна теплова енергія складає близько 7% від споживання тепла з ВДЕ у світі (дані 2018 р.), близько 99% споживання сонячної теплової енергії припадає на житлові та комерційні будівлі, близько 1% – на промисловість, менше 0,1% – на сільське господарство [11]. Найбільшу частку споживання сонячної теплової енергії було зафіксовано у Китаї, США, Індії, Туреччині, Бразилії, Німеччині та Австралії. Серед країн ЄС найбільша частка споживання сонячної теплової енергії у загальному обсязі споживання енергії домогосподарствами припадає на Кіпр – 17,3%, Грецію – 6,5%, в Україні – домогосподарствами не використовується [1].

Але сонячні теплові технології не можуть безперервно задовольняти потреби в тепловій енергії, тому має функціонувати резервна система опалення для підтримання необхідної температури в приміщеннях, зокрема, використовуючи електричний чи звичайний котел. Хоча під час використання вартість «палива» дорівнює нулю (оскільки сонячна енергія – це джерело безкоштовне), але такий вид опалення потребує значних капіталовкладень. Для подолання фінансових бар'єрів зі збільшення використання сонячних теплових технологій необхідно буде запровадити підтримку проєктів подібно до практики інших країн: кредити, гранти та субсидії на впровадження проєктів (наприклад France's heat fund).

Геотермальні теплові насоси забезпечують одержання енергії тепла з надр Землі, яка може бути використана для таких потреб: опалення приміщень, підігрів води в басейнах, опалення теплиць, промислове застосування тощо. Геотермальні джерела енергії можуть забезпечити температуру близько 300°C. Найбільше геотермальне тепло споживають такі країни, як Китай, Ісландія, Японія та Туреччина, на які припадало 75% світового споживання геотермального тепла у 2019 р. [11]. Серед країн Європи найбільша частка споживання

геотермальної енергії у загальному обсязі її споживання домогосподарствами припадала на Туреччину – 5,8%, Ісландію – 2,5% (дані 2020 р.), в Україні ж використання такої технології лише розпочинається [1].

Оскільки геотермальні теплові насоси також не можуть безперервно задовольняти потреби в тепловій енергії, таку технологію рекомендують використовувати у будинках із низьким рівнем споживання енергії. Також має функціонувати резервна система опалення для покриття потреб у теплі в періоди низьких температур. Світова практика демонструє приклади створення механізмів підтримання впровадження подібних технологій: у житловому секторі й секторі послуг можуть надаватися субсидії (м. Брюссель, Бельгія); у комерційному секторі надаються податкові пільги (Кенія); у побутовому секторі діють фінансові стимули для опалення з використанням ВДЕ, в тому числі геотермального тепла (Велика Британія).

Природний газ, що використовується у котлах / дахових котельнях, залишається найбільшим джерелом енергії в загальному обсязі споживання енергії домогосподарствами в Україні. Частка теплової енергії з біомаси, що виробляється в індивідуальному секторі (побутові котли, печі) складає 98,5% від загального обсягу використання ВДЕ в побутовому секторі. Незважаючи на те, що біомаса є відновлюваною енергією, її використання призводить до забруднень повітря в приміщеннях і на вулиці, тиску на місцеве лісове господарство. Отже, використання твердої біомаси для опалення є прийнятним для споживачів, які не підключені до газової мережі, а також у яких важко досягти високого класу енергоефективності будівель. Переваги використання дахової котельні (як автономного джерела опалення і забезпечення споживачів багатоквартирного будинку гарячою водою) такі: дає змогу оптимізувати теплові втрати, підвищивши рівень енергозбереження на 25–30%; всі квартири обладнуються лічильниками тепла і регуляторами теплопостачання, а тому споживач сплачує лише за спожите тепло; перевага дахової котельні у її автономній роботі.

Системи ефективного централізованого опалення, незважаючи на капіталомісткість, є одним із найбільш

ефективних засобів зі зниження обсягів споживання первинної енергії, але за умови якісного економічного та технічного проєктування мереж теплопостачання. Ефективне централізоване теплопостачання (згідно із Законом України «Про енергетичну ефективність») є системою централізованого теплопостачання, що використовує мінімум 50% відновлюваної енергії або 50% скидної теплової енергії, або 75% теплової енергії, виробленої у процесі когенерації, або 50% сукупності такої енергії та тепла [16].

Варіанти ефективного централізованого теплопостачання, що функціонують у зарубіжних країнах, різняться. Наприклад, в Ісландії 100% тепла у централізованому теплопостачанні надходить від геотермальних джерел енергії; у Швеції частка біомаси в централізованому опаленні зростає від менш як 30% на початку 1990-х рр. до 84% в 2017 р.; у Франції, Литві, Норвегії у централізованому опаленні понад 50% ресурсів надходить з відновлюваних джерел енергії; у Франції використовуються різні види палива – первинне тверде біопаливо, природний газ, геотермальна енергія, біогаз, комунальні відходи; у Данії використовують первинне тверде біопаливо, сонячну теплову енергію, природний газ, комунальні відходи.

Системи когенерації, що можуть виробляти тепло для централізованого опалення та електроенергію з використанням різних видів палива, набули широкого використання у країнах ЄС. Зокрема, у Франції застосування технологій, що виробляють електроенергію та теплову енергію у валовому виробництві тепла становить 56,7% (для виробництва в основному використовують такі види палива: первинне тверде біопаливо, природний газ, геотермальна енергія, біогаз, комунальні відходи); у Данії застосування систем когенерації становить 68% від валового виробництва тепла (для виробництва, зокрема, використовують первинне тверде біопаливо, сонячну теплову енергію, природний газ, комунальні відходи); у Швеції – 73% (головним чином використовують такі види палива: первинне тверде біопаливо, комунальні відходи, тепло навколишнього середовища). В той же час (дані енергетичного балансу Eurostat за 2020 р.) в Україні

використання технології когенерації у валовому виробництві тепла становило 31,5% (використовувалися такі види палива: природний газ, тверде викопне паливо, а ВДЕ майже не застосовуються) [1]. У дослідженні Міжнародного енергетичного агентства (IEA) також зазначається, що поновлювані гази (біогаз, біометан, відновлюваний водень) можуть застосовуватися у системах опалення для зменшення використання природного газу [11].

Зарубіжний досвід показує, що для подолання бар'єрів використання відновлюваних джерел енергії в централізованому опаленні застосовуються такі інструменти: (і) для подолання фінансових бар'єрів, що виникають внаслідок високих капітальних інвестицій під час будівництва нових централізованих систем опалення, надаються субсидії, дотації, податкові кредити, боргові гарантії (Німеччина, Казахстан); (іі) за низької впевненості інвесторів і споживачів у ефективності використання відновлюваних джерел енергії в системах централізованого опалення започатковуються дослідження, інформаційні кампанії, демонстраційні проекти (Індія).

В Україні для заохочення виробництва тепла з відновлюваних джерел енергії діє стимулювальний тариф на рівні 90% чинного тарифу на теплову енергію з газу (Закон України № 1959-VIII від 21.03.2017 «Про внесення змін до Закону України «Про теплопостачання» щодо стимулювання виробництва теплової енергії з альтернативних джерел енергії»). Для модернізації / реконструкції основних фондів, будівництва нових об'єктів використовувалися кошти інвестиційних програм, а також міжнародних фінансових організацій. Водночас до тарифів на теплову енергію включалися витрати на сплату відсотків за користування отриманими кредитами та інші витрати, пов'язані із запозиченнями лише за кредитними договорами.

**Висновки та напрями подальших досліджень.** Для досягнення цілей зі сприяння розвитку теплопостачання в інтересах скорочення енергетичної бідності у найближчій перспективі державна політика має бути сфокусована на таких пріоритетах:

1. Запровадження системи оцінки та моніторингу рівня досягнення ефективності систем теплопостачання; формування бази даних щодо втрат теплової енергії в мережі порівняно з кращими практиками будуть слугувати додатковими заходами підвищення ефективності виробництва теплової енергії та зниження втрат під час її транспортування.

2. Через високі капітальні інвестиції, які необхідні для впровадження систем опалення з використанням ВДЕ, доцільно розглянути можливість впровадження: (і) податкових пільг і боргових гарантій під час будівництва нових ефективних централізованих систем теплопостачання (зокрема у населених пунктах, де зафіксовано суттєву або майже повну руйнацію об'єктів житлової і енергетичної інфраструктури) (приклад Німеччини і Казахстану); (ii) податкових пільг у сферу послуг, де для опалення і обігріву води використовується геотермальне та сонячне тепло (приклад Кенії, США). Не менш важливими засобами подолання фінансових бар'єрів є залучення міжнародної грантової допомоги, допомоги від Фонду енергоефективності, фінансової допомоги від агрохолдингів у регіонах України, де проводиться їх діяльність.

3. Залучення підприємств ТКЕ до фінансування заходів зі встановлення ІТП в багатоквартирному будинку, а співвласники багатоквартирного будинку відшкодовують цю вартість протягом визначеного періоду з рахунків, які вони оплачують. Окрім того, розроблення та впровадження механізму інформування співвласників багатоквартирного будинку щодо переваг створення ОСББ як інституту, спроможного взяти на себе відповідальність за управління власним енергоспоживанням, за скорочення витрат на оплату рахунків за енергетичні послуги, сприятиме подальшій популяризації та стимулюванню енергоефективності серед споживачів.

4. Залучення постачальників, операторів природного газу до покриття вартості підключення до індивідуального опалення природним газом, де це економічно обґрунтовано та узгоджується із затвердженими схемами теплопостачання населених пунктів, а побутові споживачі своєю чергою відшкодовують цю вартість протягом визначеного періоду з

рахунків, які сплачують, в подальшому сприятиме зниженню рахунків за енергетичні послуги.

Перспективи наукових розвідок полягають у дослідженні державно-управлінської діяльності щодо стимулювання споживачів до підвищення енергоефективності за людиноцентричного підходу.

#### Список використаних джерел

1. Energy balances. *Eurostat* : website. URL : <https://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/energy-balances> (last accessed : 05.08.2022).
2. Завгородня С. П. Пріоритетні енергоефективні заходи у сферах транспортування і постачання енергетичних ресурсів населенню : аналітична записка. *Національний інститут стратегічних досліджень* : вебсайт. URL : <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/natsionalna-bezpeka/priorytetni-enerhoefektyvni-zakho-dy-u-sferakh-tran-sportuvannya-i> (дата звернення : 05.08.2022).
3. Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources. *EUR-Lex* : website. URL : <https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018L2001> (last accessed : 05.08.2022).
4. Introduction to the Energy Poverty Advisory Hub (EPAH) Handbooks: A Guide to Understanding and Addressing Energy Poverty. *European Commission* : website. URL : [https://energy-poverty.ec.europa.eu/system/files/2022-06/EPAH%20handbook\\_introduction.pdf](https://energy-poverty.ec.europa.eu/system/files/2022-06/EPAH%20handbook_introduction.pdf) (last accessed : 05.08.2022).
5. Energy Access Outlook: from Poverty to Prosperity. *World Energy Outlook-2017 Special Report. IEA* : website. URL : <https://www.iea.org/reports/energy-access-outlook-2017> (last accessed : 05.08.2022)
6. Завгородня С. П. Концептуалізація соціального явища «енергетична бідність». *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2021. (5), 99–111. doi.org/10.32886/instzak.2021.05.11.
7. Стан та шляхи розвитку систем централізованого теплопостачання в Україні / І. М. Карп, Є. Є. Нікітін, К. Є. П'яних, Сігал О. І. та ін. Кн. 1. Київ : Наук. думка, 2021. 264 с.
8. Енергетична безпека України : методологія системного аналізу та стратегічного планування : аналіт. доп. / Суходоля О. М., Харазішвілі Ю. М., Бобро Д. Г., Сменковський А. Ю., Рябцев Г. Л., Завгородня С. П. / за заг. ред. О. М. Суходолі. Київ : НІСД, 2020. 178 с.
9. Дерій В. О. Тенденції розвитку систем централізованого теплопостачання України. *Проблеми загальної енергетики*. 2021. Вип. 1. С. 52–59. doi.org/10.15407/pge2021.01.052.
10. Гламаздин П. М., Баранчук К. О., Приймак О. В. Нові підходи до організації централізованого теплопостачання. *Вентиляція, освітлення та теплогазопостачання*. 2021. Вип. 39. С. 38–46.
11. Renewable Energy Policies in a Time of Transition : Heating and Cooling.

- Irena* : website. URL : <https://www.irena.org/publications/2020/Nov/Renewable-energy-policies-in-a-time-of-transition-Heating-and-cooling> (last accessed : 05.08.2022).
12. Potential for Heating and Cooling Efficiency in the Brussels-Capital Region. *Energy* : website. URL : [https://energy.ec.europa.eu/system/files/2021-10/berbru\\_ca\\_2020\\_en.pdf](https://energy.ec.europa.eu/system/files/2021-10/berbru_ca_2020_en.pdf) (last accessed : 05.08.2022).
13. Low-carbon : Heating & Cooling. *European Commission* : website. URL : [https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC102432/setis%20magazine%20-%20low-carbon%20heating%20%26%20cooling\\_online.pdf](https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC102432/setis%20magazine%20-%20low-carbon%20heating%20%26%20cooling_online.pdf) (last accessed : 05.08.2022).
14. Звіт про результати діяльності Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, у 2020 році, затверджений Постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : 26 травня 2021 року № 893. *Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг* : вебсайт. URL : <https://www.nerc.gov.ua/acts/pro-zatverdzhennya-zvitu-pro-rezultati-diyalnosti-natsionalnoi-komisii-shcho-zdiysnyue-derzhavne-regulyuvannya-u-sferakh-energetiki-ta-komunalnikh-poslug-u-2020-rotsi?id=61768> (дата звернення : 05.08.2022).
15. Можливості для широкомасштабного встановлення ІТП в Україні. *Спілка власників житла в Україні* : вебсайт. URL : <https://spilka.pro/mozhlyvosti-dlya-shyrokomasshtabnogo-vstanovlennya-itp-v-ukrayini/>(дата звернення : 05.08.2022).
16. Закон України «Про енергетичну ефективність» : прийнятий 21.10.2121 р. № 1818-IX. Верховна рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1818-20#Text> (дата звернення : 05.08.2022).

## References

1. Energy balances. (2022). *Official site Eurostat*. Retrieved from <https://ec.europa.eu/eurostat/web/energy/data/energy-balances> [in English].
2. Zavgorodnia, S. (2021). *Priorytetni enerhoefektyvni zakhody u sferakh transportuvannya i postachannya enerhetychnykh resursiv naselenniu: analitychna zapyska* [Priority energy-efficient measures in the spheres of transportation and supply of energy resources to the population: analytical note]. *Ofitsiynyi sait Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen*. Retrieved from <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/natsionalna-bezpeka/priorytetni-enerho-efektyvni-zakhody-u-sferakh-transportuvannya-i> [in Ukrainian].
3. Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2018 on the promotion of the use of energy from renewable sources (2022). *Official site Eur-Lex*. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018L2001> [in English].
4. Introduction to the Energy Poverty Advisory Hub (EPAH) Handbooks: A Guide to Understanding and Addressing Energy Poverty. (2022). *Official site European Commission*. Retrieved from <https://energypoverty.ec.europa>

- eu/system/files/2022-06/EPAH%20handbook\_introduction.pdf [in English].
5. Energy Access Outlook: from Poverty to Prosperity, World Energy Outlook-2017 Special Report (2022). *Official site IEA*. Retrieved from <https://www.iea.org/reports/energy-access-outlook-2017> [in English].
  6. Zavgorodnia, S. (2021). Kontseptualizatsiia sotsialnoho yavyshcha «enerhetychna bidnist» [Conceptualization of the social phenomenon «energy poverty»]. *Scientific Papers of the Legislation Institute of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 5, 99-111. doi.org/10.32886/10.32886/instzak.2021.05.11 [in Ukrainian].
  7. Karp, I. M., Nikitin, Y. I., Pianykh, K. I., Sihal, O. I. (2021). *Stan ta shliakhy rozvytku system tsentralizovanoho teplopostachannia v Ukraini* [The state and ways of development of centralized heat supply systems in Ukraine]. (Vol 1.). Kyiv: Naukova dumka [in Ukrainian].
  8. Sukhodolia, O. M., Kharazishvili, Yu. M., Bobro, D. H., Smenkovskiy, A. Iu., Riabtsev, H. L., Zavgorodnia, S.P. (2020). *Enerhetychna bezpeka Ukrainy: metodolohiia systemnoho analizu ta strateichnoho planuvannia* [Energy security of Ukraine: methodology of system analysis and strategic planning]. Kyiv: NISS [in Ukrainian].
  9. Derii, V.O. (2021). Tendentsii rozvytku system tsentralizovanoho teplopostachannia Ukrainy [Trends in the development of centralized heat supply systems in Ukraine]. *General energy problems*, 1, 52-59. doi.org/10.15407/pge2021.01.052 [in Ukrainian].
  10. Hlamazdin, P. M. Baranchuk, K. O., Pryimak, O. V. (2021). Novi pidkhody do orhanizatsii tsentralizovanoho teplopostachannia [New approaches to the organization of centralized heat supply]. *Ventilation, lighting and gas supply*, (39), 38-46. [in Ukrainian].
  11. Renewable Energy Policies in a Time of Transition: Heating and Cooling. (2020). *Official site IRENA*. Retrieved from <https://www.irena.org/publications/2020/Nov/Renewable-energy-policies-in-a-time-of-transition-Heating-and-cooling> [in English].
  12. Potential for Heating and Cooling Efficiency in the Brussels-Capital Region (2021). *Official site European Commission*. Retrieved from [https://energy.ec.europa.eu/system/files/2021-10/be-bru\\_ca\\_2020\\_en.pdf](https://energy.ec.europa.eu/system/files/2021-10/be-bru_ca_2020_en.pdf) [in English].
  13. Low-carbon: Heating & Cooling. (2016). *Official site European Commission*. Retrieved from [https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC102432/setis%20magazine%20low-carbon%20heating%20cooling\\_online.pdf](https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC102432/setis%20magazine%20low-carbon%20heating%20cooling_online.pdf) [in English].
  14. Zvit pro rezultaty diialnosti Natsionalnoi komisii, shcho zdiisniuie derzhavne rehuliuвання u sferakh enerhetyky ta komunalnykh posluh, u 2020 rotsi [Report on the results of the activities of the National Commission, which carries out state regulation in the spheres of energy and communal services, in 2020]. (2021). Resolution of the National Commission for State Regulation in the Energy and Utilities Sectors on May 26, 2021 №. 893 was approved. (2022). *Official site The National Commission*, which carries out state

regulation in the spheres of energy and communal services. Retrieved from <https://www.nerc.gov.ua/acts/pro-zatverdzhennya-zvitu-pro-rezultati-diyalnosti-natsionalnoi-komisii-shcho-zdiysnyue-derzhavne-regulyuvannya-u-sferakh-energetiki-ta-komunalnikh-poslug-u-2020-rotsi?id=61768> [in Ukrainian].

15. *Mozhlyvosti dlia shyrokomashtabnoho vstanovlennia ITP v Ukraini (2022) Ofitsiynyi sait Vseukrainska hromadska orhanizatsiia «Spilka vlasnykiv zhytla Ukrainy».* Retrieved from <https://spilka.pro/mozhlyvosti-dlya-shyrokomashtabnogo-vstanovlennya-itp-v-ukrayini/> [in Ukrainian].
16. Law of Ukraine About energy efficiency from October 21 2021, № 1818-IX. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1818-20#Text> [in Ukrainian].

## STATE POLICY OF THE DEVELOPMENT OF EFFICIENT HEAT SUPPLY AS A FACTOR OF REDUCTION ENERGY POVERTY IN UKRAINE

Zavgorodnia Svitlana

**Abstract.** Accumulated problems of the technical state of the infrastructure of the heat supply sector, manifestations of monopolization and mismanagement of suppliers cause the impossibility of certain categories of the population to meet their basic energy needs. The object of the research is the tools to ensure access of the population to inexpensive, reliable, sustainable and modern sources of energy in the area of heat supply. The goals of the article are the coverage of problematic issues and priorities of state policy regarding the promotion of the development of efficient heat supply in the interest of reducing energy poverty in Ukraine. According to the results of the research, attention is focused on problematic issues related to: high losses of thermal energy in the infrastructure; ensuring the transition to individual heating for all co-owners of an apartment building, including vulnerable consumers of energy resources; «passivity» of co-owners of an apartment building to create condominiums, and as a result, «passivity» to introduce frugal use of energy resources; financing of individual heating points, reconstruction of internal engineering systems and part of thermal modernization of the building; restoration of thermal infrastructure facilities that were destroyed as a result of the armed aggression of the Russian Federation. Ways to modernize the heating system of populated areas due to the introduction of modern energy technologies based on the potential of renewable energy sources have been determined. In order to promote the development of efficient heat supply in the interests of reducing energy poverty in the near term, state policy should be focused on the following priorities: introduction of assessment and monitoring of the level of achievement of the efficiency of heat supply systems in comparison with the best global practices; improving the mechanism of informing «passive» co-owners of an apartment building about the advantages of creating a condominium, as a tool that allows you to influence your own energy consumption; involvement of natural gas suppliers and operators in covering the cost of connecting to individual heating with natural gas, where it is economically justified.

**Key words:** energy poverty, heat supply, state policy, energy availability.

Колісниченко Наталя

ORCID iD 0000-0003-1083-7990

e-mail: ird@ukr.net

## ТЕНДЕНЦІ РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я: ГЛОБАЛЬНИЙ КОНТЕКСТ

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2\(12\)-38-52](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2(12)-38-52)

**Анотація.** Розглянуто тенденції, які змінюють систему охорони здоров'я та управління нею. Актуалізовано процеси світової практики формування та реалізації політики у галузі охорони здоров'я: запит, вплив, запровадження. Проаналізовано сегментацію і фрагментацію системи охорони здоров'я та спектр проблем в управлінні, подолання яких призведе до підвищення ефективності та забезпечення найбільш продуктивного використання ресурсів системи охорони здоров'я. Зазначене спрямовано на досягнення ефективності та якості, потребує методології та інструментів, котрі відповідають потребам управлінців у їхній місії з покращення стану здоров'я населення, яке вони обслуговують. Опрацьовано складові оптимальної системи управління охороною здоров'я, що містять: інформаційну культуру; здатність збирання даних, використання і аналізу показників, необхідних для оптимального управління та ухвалення рішень; вимірювання ефективності; управління змінами; зміцнення управлінської спроможності; управлінські індикатори; аналіз інформації; ухвалення рішень; плани вдосконалення, які становлять суть управління, орієнтованого на результати. Надається тлумачення тенденцій майбутнього системи, що пов'язані із кібербезпекою, телемедициною / е-медициною, оплатою рахунків та обробкою платежів з надання медичних послуг, ціновою прозорістю, досвідом пацієнта, ефективною моделлю оплати, роботи з великими даними. Наведено висновок: глобальний контекст сучасних тенденцій системи охорони здоров'я характеризується актуалізацією публічного управління, що пов'язується зі зміною парадигми врядування, формуванням нової культури та нового стилю діяльності публічних органів, орієнтованих на підвищення якості послуг для громадян, підвищенням відповідальності за розподіл послуг і ресурсів. Як наслідок, актуалізується необхідність навчання за напрямом публічного управління сферою охорони здоров'я, оскільки відповідні навички є поштовхом до модернізації системи загалом.

**Ключові слова:** система охорони здоров'я, управління системою охорони здоров'я, тенденції публічного управління у сфері охорони здоров'я, глобальні тенденції.

**Постановка проблеми.** Громадське здоров'я – динамічна

сфера, в якій щодня спостерігаються зміни різного характеру: модернізується практика системи охорони здоров'я, постійно розширюється коло викликів і можливостей. Система публічного управління галуззю та її представники мають володіти не тільки технікою подолання проблем щодо профілактики захворювань та зміцнення здоров'я, а й необхідними для адаптації до викликів методами. З огляду на зовнішні та внутрішні виклики система врегулювання охороною здоров'я має бути спроможною кардинально реструктурувати та реорганізувати систему управління, практику та механізми фінансування галузі.

У сучасному світі системи охорони здоров'я адаптуються до таких викликів, як: старіння населення, зміни в потребах пацієнтів, прогрес у технологіях тощо. Зазначені проблеми й надалі поширюються в різних системах охорони здоров'я. Найбільшою проблемою є нездатність можновладців – тих, хто ухвалює рішення – досягти консенсусу у врегулюванні основних проблем охорони здоров'я, з якими стикаються країни [1]. Зазначимо, що необхідність урахування викликів, які стосуються проблем забезпечення охорони здоров'я, для всієї міжнародної спільноти опосередковується процесом розмиття кордонів між державами. Відсутність урахування глобальних проблем, пов'язаних зі здоров'ям населення, призводить до фрагментарності здійснення національного публічного управління в означеній сфері [2, с. 64]. Незважаючи на відмінності систем державного регулювання, систем реалізації взаємодії «платник-постачальник», проблеми «демонструють» спільні характеристики та споріднені шляхи їх вирішення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Актуалізація тенденцій розвитку управління охороною здоров'я спостерігається в наукових працях зарубіжних та вітчизняних дослідників. Фундаментальні засади розвитку галузі розкриваються в напрацюваннях зарубіжних науковців, зокрема Р. Брендона, К. Десроша. Серед вітчизняних вчених цією проблематикою опікуються: М. Білинська, Л. Жаліло, Д. Карамішев, В. Князевич, Є. Кульгінський, Я. Радиш та інші. Дослідження згаданих науковців розкривають різні аспекти управління галуззю в контексті тенденцій, що виникають.

Зокрема, перспективи реформування сфери охорони здоров'я аналізують З. Надюк., Ю. Сенюк [3] та інші; роль та значення основних суб'єктів державного управління системою охорони здоров'я в її реформуванні вивчають Ф. Криничко, О. Мотайло [4] та інші; подальші напрями, які передбачають забезпечення ефективної правової основи в умовах реформування галузі, розглядають В. Карлаш [5], Т. Савостенко, О. Соломаха, Л. Шевченко [6] та інші. Водночас існує необхідність у системному розкритті сутності перспектив розвитку охорони здоров'я у глобальному прояві з метою врахування відповідних тенденцій у вітчизняній практиці реформування сфери охорони здоров'я.

Визначення нерозв'язаних раніше частин загальної проблеми зумовлює потребу в проведенні ґрунтовного аналізу та поглибленого вивчення питань удосконалення публічного управління охороною здоров'я в контексті глобальних тенденцій розвитку галузі.

**Мета статті** – окреслення основних проблеми та визначення тенденції розвитку публічного управління у сфері охорони здоров'я у глобальному контексті.

**Методи дослідження.** У статті використовувалися методи системного аналізу та синтезу, порівняння, абстракції, систематизації, які забезпечили визначення перспективних напрямів розвитку сфери охорони здоров'я щодо глобальних викликів реформування галузі. Застосування міждисциплінарного підходу дало змогу комплексно розглянути проблематику розвитку публічного управління системою охорони здоров'я у контексті світового виміру.

**Виклад основного матеріалу.** Глобальна система охорони здоров'я та управління нею є головною причиною ініціації різноманітних заходів, спрямованих на покращення життя людини. Політика в галузі охорони здоров'я впливає на життя мільярдів людей. Актуалізуються процеси формування і реалізації цієї політики, заохочуються публічні інституції, які її ухвалюють, надається допомога установам задля її ефективного здійснення.

Політика у галузі охорони здоров'я – це широко визначений термін, який зазвичай розуміють як рішення, плани

та дії, які вживаються для досягнення конкретних цілей з охорони здоров'я в суспільстві. Щонайменше, це передбачає, що уряд країни діє з метою покращення здоров'я своїх громадян, долучає інші заклади та організації, які впливають на політику на національному та міжнародному рівнях. Політика у сфері охорони здоров'я включає також політику, яка стосується медичних досліджень, медичних працівників, фінансування охорони здоров'я та регулювання використання шкідливих продуктів і речовин (наприклад, свинцевої фарби чи тютюну).

Світова практика формування та реалізації політики у галузі охорони здоров'я передбачає таке:

- запит: визначення політики з метою її прийняття;
- вплив: переконання закладів охорони здоров'я у правильності прийнятої політики;
- впровадження: допомога закладам охорони здоров'я у здійсненні заходів на основі прийнятої політики.

У разі реалізації цих напрямів серед основних можна виділити такі сучасні проблеми систем охорони здоров'я.

**1. Сегментація та фрагментація.** В межах оновлення систем первинної медичної допомоги сфери охорони здоров'я стикаються з двома основними проблемами, які впливають на прогрес їхнього розвитку. Це сегментація систем охорони здоров'я та фрагментація послуг, що виникає внаслідок цього. *Сегментація* визначається як незалежне співіснування дієвих підсистем із різними механізмами фінансування, які охоплюють різні верстви населення зазвичай відповідно до його платоспроможності [7]. *Фрагментація* визначається як «співіснування кількох підрозділів або закладів без інтеграції в медичну мережу» [8]. Серед наявних на сьогодні моделей системи охорони здоров'я переважає та, яка сегментує населення на основі статусу – його зайнятості та платоспроможності. З організаційного погляду, сегментовані моделі характеризуються наявністю декількох схем фінансування та страхування, в яких одна або декілька державних підсистем (фінансування центрального чи місцевого уряду та системи соціального забезпечення, представлені одним або декількома суб'єктами) співіснують із приватними фінансовими / страховими організаціями, конкуруючи між

собою в секторі охорони здоров'я. Ці різні механізми фінансування своєю чергою створюють фрагментовані центри – заклади з надання медичної допомоги, які працюють без координації і надають медичні послуги сегментованим групам населення з огляду на те, як це визначено у фінансових установах.

Фрагментація є основною причиною низького рівня ефективності систем, закладів і органів управління охорони здоров'я, і вона була визначена як одна з основних перешкод для досягнення цілей охорони здоров'я, включаючи Цілі розвитку тисячоліття. Ця фрагментація може мати безліч причин і наслідків як для населення, так і для систем охорони здоров'я. З іншого боку, як зазначають і теоретики, і практики галузі, фрагментарна допомога є одним із поширених недоліків у наданні медичної допомоги.

**2. Проблеми в управлінні.** Управління медичними послугами, що спрямоване на досягнення ефективності та якості, потребує методології та інструментів, які відповідають потребам управлінців у їхній місії з покращення стану здоров'я населення, яке вони обслуговують. Управлінці зазвичай щодня стикаються з негативними наслідками сегментованих систем охорони здоров'я та фрагментацією медичних послуг. Крім того, менеджери системи надання медичних послуг мають постійно пристосовуватися до змін і «реформ» у своєму середовищі, які є багатofакторними за походженням і які визначають, що лише послуги з достатньо гнучким і адаптованим управлінням можуть відповідати належному рівню ефективності.

Ці зміни в основному зумовлені збільшенням попиту на послуги внаслідок демографічних трансформацій, змінами у профілях захворюваності та смертності населення, а також інноваціями в технологіях охорони здоров'я. Більшість країн зазнають змін у своїх демографічних профілях унаслідок багатьох факторів, зокрема більшої тривалості життя та кращого стану здоров'я їхнього населення. Сучасні профілі захворюваності вказують на зростання поширеності хронічних захворювань (і супутніх захворювань), їх ускладнень, перебіг яких відбувається паралельно з «незакінченим планом»

інфекційних хвороб, які можна не допустити, а також загрозою нових та повторних захворювань. Цей тиск на медичні послуги посилюється особливостями моделей надання медичної допомоги та систем надання медпослуг, які є неадекватними для лікування хронічних захворювань, а також через брак координації в безперервному наданні допомоги через належно організовані та скоординовані мережі медичних послуг. Іншими важливими елементами, які слід враховувати в управлінському середовищі, є зміни, що виникають у наданні медичних послуг, коли більший рівень складності та розширення масштабів використання нових технологій спричиняють значне збільшення вартості медичної допомоги. У деяких країнах зусилля, спрямовані на підтримання рівня ефективності медичних послуг, призвели до запровадження нових методів укладання контрактів (і відповідно оплати) постачальникам, які часто обмежують та/або визначають механізми надання послуг населенню. Крім того, модель надання послуг перетворюється на модель охорони здоров'я, що охоплює широкий спектр видів діяльності: від зміцнення здоров'я (включаючи пропаганду здорового способу життя і відповідних звичок) до профілактики захворювань, своєчасної діагностики та лікування, зокрема паліативної допомоги, та координації із соціальними послугами, які гарантують безперервність її надання за межами медичного закладу. Новим викликом у наданні медичних послуг стає надання комплексної та інтегрованої безперервної допомоги, коли приділяється особлива увага попиту та потребам населення у сфері охорони здоров'я. Крім того, низький рівень ефективності органів державного управління охороною здоров'я, труднощі, з якими стикається населення в отриманні доступу до них, і висока вартість приватних послуг є важливою проблемою для урядів у їх ролі із забезпечення стану здоров'я свого населення.

Це призвело до модернізації та децентралізації процесів надання медичних послуг, які спрямовані на підвищення ефективності та забезпечення найбільш продуктивного використання ресурсів системи охорони здоров'я, з більшою підзвітністю з боку постачальників медичних послуг. Керівники медичних закладів і органів управління галуззю стикаються з

аналогічними критичними викликами, а недоліки їхніх управлінських можливостей впливають на ефективність, дієвість та результативність наданих послуг. Головним серед цих недоліків є неефективне використання управлінської інформації для ухвалення рішень, відсутність критичних компетенцій для аналізу інформації, виконання випереджувальних або коригувальних дій, оцінки ефективності та управління змінами в закладах охорони здоров'я, а також нові потреби та виклики глобалізованого суспільства.

Такий стан речей потребує, щоб управлінське бачення було переорієнтовано на нові моделі організації медичних послуг, які реагують на проблеми, спричинені фрагментацією, і на моделі допомоги, зосереджені на людях, на зміцненні здоров'я та на профілактиці захворювань на основі стратегії первинної медико-санітарної допомоги. Ці моделі неодмінно мають актуалізувати відповідальність за медичне обслуговування населення та забезпечувати комплексне управління галуззю, децентралізуючи надання відповідних послуг.

Крім того, мережа органів управління охороною здоров'я повинна складатися з багатопрофільних команд, реалізувати механізми для забезпечення якості та постійного вдосконалення, забезпечувати участь громади та сприяти самообслуговуванню. Все це має реалізуватися в середовищі спільної відповідальності з іншими секторами. Для досягнення цілей трансформації систем і послуг охорони здоров'я слід зміцнити управлінський потенціал на всіх рівнях і вимагати від керівників нових управлінських компетенцій та використання методологій та інструментів, які сприяють ефективній діяльності.

Оптимальна система управління є важливим елементом трансформації систем охорони здоров'я. Вона спрямована на розвиток спроможності закладів охорони здоров'я, щоб відповідати стандартам якості, пропонувати сприятливе середовище діяльності для медичних працівників та відповідати потребам громадян. Така система містить:

- інформаційну культуру як здатність збирання даних, використання й аналізу показників, необхідних для оптимального управління та ухвалення рішень;

- вимірювання ефективності як відповідний моніторинг, необхідний для оцінки ефективності медичних послуг та управління відповідно до узгоджених цілей і завдань;

- управління змінами як спроможність створювати середовище для участі, яке сприяє відкритому спілкуванню та генерації нових компетенцій для впровадження рішень і проєктів, спрямованих на розв'язання проблем, з якими стикаються органи управління охороною здоров'я, підвищення їх здатності реагувати на потреби населення щодо системи охорони здоров'я. Воно включає заплановані процеси, які не обмежуються лише структурними та технологічними аспектами, але містить також і аспекти організаційної культури (цінності) та організаційного клімату;

- зміцнення управлінської спроможності як сприяння навчанню та безперервній освіті для менеджерів охорони здоров'я задля набуття та підтримки компетенцій, необхідних для сучасного управління медичними послугами;

- управлінські індикатори як показники, що закладають основу для вимірювання продуктивності управління та контролю закладів, а також створення повсякденних управлінських елементів, таких як графіки тенденцій, які документують звичні моделі поведінки та ідентифікують будь-які відхилення;

- аналіз інформації: як тільки ухвалюється рішення про інформаційну культуру, наступним кроком є створення систем для аналізу інформації за допомогою визначення й використання карток показників та інформаційних панелей управління, консолідованих для закладу охорони здоров'я або мережі медичних послуг;

- ухвалення рішень: створення та аналіз інформації є недостатніми для гарантії успішного управління; необхідна також чітка методологія її тлумачення та використання, що дає змогу ухвалювати більш правильні рішення в діяльності органів управління охороною здоров'я;

- плани вдосконалення: передбачається планування та виконання активних або коригувальних, навмисних і цілеспрямованих дій задля досягнення цілей закладу та системи охорони здоров'я. Плани можуть містити радикальні дії або послідовні кроки з наближення залежно від потреб, але вони завжди повинні розроблятися на основі оцінки об'єктивної інформації та наявних доказів і результатів. Вони становлять суть управління, орієнтованого на результати.

Системи охорони здоров'я стикаються на сьогодні з багатьма викликами. Зокрема, необхідність швидкого реагування урядів країн і прийняття відповідних постанов щодо відновлення після пандемії Covid-19, технологічні інновації та очікування пацієнтів створюють нове середовище, в якому медична практика – це не лише лікування пацієнтів.

З огляду на розвиток системи охорони здоров'я у 2022 р. та в майбутньому визначимо основні проблеми, з якими вона стикається:

**1. Кібербезпека.** Хоча програмне забезпечення, використання даних та інші аспекти кібербезпеки не є чимось новим для галузі охорони здоров'я, пандемія Covid-19 у 2020 р. показала, наскільки вразливою насправді є конфіденційна інформація про здоров'я пацієнтів. З розвитком епохи цифрових технологій з'являються нові можливості та перспективи, що буде пов'язано як з розширенням сфери послуг, так і з формуванням розподіленого реєстру (бази) даних [9, с. 314]. Нещодавнє зростання цифрових ініціатив у сфері охорони здоров'я, таких як телемедицина, є основним фактором значного збільшення кількості порушень записів пацієнтів. Оскільки останнім часом все більше функцій охорони здоров'я переходять в режим онлайн, надзвичайно важливо забезпечити захист цих процесів від зовнішніх загроз. Ця тенденція збережеться й надалі, оскільки багато суб'єктів надання медичних послуг повільно реагують на загрози, а децентралізовані системи призводять до більшої вразливості щодо атак. Коли відбуваються зазначені порушення, це ставить під загрозу конфіденційність інформації про пацієнтів, загрожує чималим покаранням, якщо виявиться, що не дотримуються відповідних стандартів, які регулюють галузь.

**2. Телемедицина / е-медицина.** Скорочення прямих контактів у результаті пандемії Covid-19 стимулює телемедицину – її використання споживачами зросло з 11% у 2019 році до 46% у 2020 році. Хоча майбутні наслідки Covid-19 все ще не визначені, схоже, що використання телемедицини зростатиме. У 2021–2022 рр. доведено, що у разі жорсткої вимушеної самоізоляції телемедицина залишається єдиним доступним інструментом охорони здоров'я з можливістю відеозв'язку, використання серверу TrueConf для проведення дистанційного моніторингу заражених пацієнтів тощо [10]. Насправді 76% споживачів зазначають, що вони з високою або помірною ймовірністю скористаються ф'ючерсами телемедицини найближчим часом.

**3. Оплата рахунків та обробка платежів.** Медична практика орієнтується на доходи пацієнтів, оскільки пацієнти оплачують більшу частину своїх рахунків за лікування. Для заохочення пацієнтів своєчасно здійснювати платежі, постачальники послуг повинні орієнтуватися на переваги пацієнтів щодо способу оплати медпослуг. Для задоволення очікування пацієнтів заклади охорони здоров'я мають бути переконаними, що виписки з рахунків є зручними для пацієнтів. Це безпаперові виписки (eStatements) та різноманітні варіанти оплати (наприклад, eCheck, кредитна картка тощо) через онлайн-портал та використання найновіших технологій оплати, таких як мобільний зв'язок та текстові платежі. Нові функції – текстові нагадування або нагадування електронною поштою – допомагають ефективно спілкуватися з пацієнтами та заохочують їх сплачувати свої фінансові зобов'язання. Однак для медичних практик часто складно і дорого налаштувати такі системи виставлення рахунків і обробки платежів. Це потребує не тільки домовленості про умови з кожним платіжним процесором та створення інфраструктури (наприклад портал для пацієнтів, безпечна обробка платежів), а й передбачення поточних адміністративних витрат на підтримку таких технологій. Крім того, медичні працівники мають дотримуватися суворих інструкцій захисту інформації про пацієнтів. Платіжний портал і система обробки мають повністю відповідати вимогам, інакше існує ризик накладення

значного штрафу.

**4. Цінова прозорість.** З 2021 року країни запроваджують нові правила, згідно з якими вимагається від лікарень публікування ціни, узгодженої зі страховими компаніями, на різні медичні процедури. Хоча деякі системи охорони здоров'я вирішують зробити ціни на свої послуги доступними з метою отримання пацієнтами таких переваг, як зменшення проблем із оплатою рахунків, більшість із них все ще не дотримуються цих вимог. Сучасні пацієнти, які володіють технологіями, вивчають ціни на послуги різних суб'єктів охорони здоров'я, перш ніж вирішити – до кого записатися на прийом. Будь-який суб'єкт, який не оприлюднює ціноутворення, може бути позбавлений практики. Прозорість цін стала важливою модною фразою в галузі охорони здоров'я з 2019 року і, ймовірно, надалі зберігатиме свою актуальність.

**5. Досвід пацієнта.** Практика медичного страхування останніми роками зазнала суттєвих змін. Оскільки все більше пацієнтів оплачують більшу частину своїх рахунків за медичне обслуговування, вони вимагають якісніших послуг від своїх постачальників. Заклади охорони здоров'я будуть стикатися з більш жорсткою конкуренцією щодо залучення та утримання пацієнтів, які потребують відповідного рівня обслуговування, до того ж не гіршого за той, який з досвіду вони вже отримували від інших брендів. На сьогодні пацієнти вже мають досвід «самообслуговування» у вирішенні більшості питань (наприклад, завантаження карти щеплень, запис на прийом, оплата рахунків або перевірка свого облікового запису / статусу страхування) будь-де й будь-як та у найбільш зручний для них спосіб. Для закладів охорони здоров'я, які пропонують різноманітні послуги, важливо, щоб кожний співробітник мав доступ до найновішої інформації про пацієнтів з одного централізованого місця. Для формування такого досвіду заклади створюють портал для пацієнтів, який утримує всі взаємодії з пацієнтами в одному місці. Це також дає можливість всім співробітникам отримувати доступ до історії кожного пацієнта, яка оновлюється в режимі реального часу, з одного централізованого запису.

**6. Ефективна модель оплати.** Існує тенденція до

визначення фінансових стимулів (щоб знизити вартість та підвищити якість послуг, таких як пакетні платежі, виплати постачальникам послуг, орієнтованих на пацієнтів, глобальні платежі та спільні заощадження), які заохочують постачальників послуг координувати послуги та сприяти профілактичному догляду. Проте є багато проблем з упровадженням цих нових моделей та моніторингом процесів у системах, що існують. Наприклад, якщо потрібно визначити нові показники для вимірювання ефективності та рентабельності інвестицій.

**7. Великі дані.** Хоча в межах систем охорони здоров'я генерується все більше і більше даних про неї, вони розкидані між різними сторонами взаємодій, включаючи платників, постачальників і пацієнтів. З огляду на це не існує єдиного «джерела даних», яке постачальники можуть використовувати для оптимізації досвіду пацієнтів. Крім того, не вся інформація передається належним чином, складно використовувати усі аспекти даних і генерувати точну інформацію. Дані про охорону здоров'я надходять з багатьох джерел та у різних форматах. Нині немає єдиної системи чи технологічної інфраструктури для повномасштабного отримання, зберігання та аналізу даних із різних джерел. Використання аналітики повинно стати культурою його керівництва для підтримання ухвалених рішень, щоб заклади охорони здоров'я могли успішно послуговуватися потужністю великих даних. Для повного використання всіх даних пацієнтів із різних джерел (навіть якщо набори даних мають різні формати) закладам охорони здоров'я необхідно впровадити нереляційні інформаційні технології.

Таким чином, глобальний контекст сучасних тенденцій системи охорони здоров'я характеризується актуалізацією публічного управління. Отже, йдеться про зміну парадигми публічного управління, формування нової культури та нового стилю діяльності публічних органів, орієнтованих на підвищення якості послуг для громадян, підвищення відповідальності за розподіл послуг і ресурсів [9, с.166].

**Висновки та напрями подальших досліджень.** З метою ефективного реагування на динамічні сили, що керують

тенденціями системи охорони здоров'я, громадськість та система управління галуззю потребують нового керівництва та управлінських навичок, кмітливості. Суб'єкти управління мають демонструвати готовність йти на ризик, а також спритність, стійкість, завзятість і рішучість у реагуванні на непередбачувані кризи та можливості. З огляду на це актуалізується необхідність навчання за напрямом публічного управління сферою охорони здоров'я, оскільки відповідні навички є поштовхом для модернізації системи загалом. Зазначені аспекти потребують ретельного аналізу в подальших дослідженнях.

### Список використаних джерел

1. Blendon R. J., Desroches C. Future Health Care Challenges. *Issues in Science and Technology* 19. 2003. № 4. URL : <https://issues.org/blendon-future-health-care-challenges> (дата звернення 11.08.2022).
2. Неугодніков А. Публічне адміністрування у сфері охорони здоров'я. *Юридичний вісник*. 2019. 3. С. 63–69.
3. Надюк З. О., Сенюк Ю. І. Сучасна державна політика у сфері охорони здоров'я : аналіз реформування системи. *Право та державне управління*. 2020. № 2. С. 211–220. URL : [http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2\\_2020/34.pdf](http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2020/34.pdf) (дата звернення 11.08.2022).
4. Криничко Ф., Мотайло О. Удосконалення механізмів державної політики у сфері громадського здоров'я. *Право та державне управління*. Вип.2, 2021. С.119–125.
5. Карлаш В. Проблеми державного регулювання у сфері охорони здоров'я України. *Публічне урядування*. № 2 (17). 2019. С. 79–86.
6. Савостенко Т., Шевченко Л., Соломаха О. Інноваційний розвиток системи охорони здоров'я як об'єкта державного регулювання : стан і проблеми. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. № 2. С. 38–45.
7. Documentos Técnicos. I Cumbre Iberoamericana de Medicina Familiar. Organizado por la Confederación Iberoamericana de Medicina Familiar, la Sociedad Española de Medicina de Familia y Comunitaria y la OPS. España. 2002. URL : <https://www.imfwonca.org/wp-content/uploads/Dossier-Cumbre-IBA-de-MF.pdf> (last accessed:11.08.2022).
8. *Health in the Americas 2007*. Vol. I. Washington : Pan American Health Organization. 2007. 454 p. URL : [https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2010/Health\\_in\\_the\\_Americas\\_Vol\\_1\\_Regional\\_2007.pdf](https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2010/Health_in_the_Americas_Vol_1_Regional_2007.pdf).
9. *Модернізація менеджменту та публічного управління в системі охорони здоров'я* : кол. монографія /за ред. д.е.н. М. М. Шкільняка, д.е.н. Т. Л. Желюк. Тернопіль : Крок, 2020. 560 с.
10. Collins T., Tello J., Van Hilten M., Mahy L. Addressing the double burden of the COVID-19 and noncommunicable disease pandemics: a new global

governance challenge. *International Journal of Health Governance*, vol.4. 2021. URL : <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJHG-09-2020-0100/full/pdf> (last accessed : 05.08.2022).

## References

1. Blendon, R. J., Desroches, C. (2003). Future Health Care Challenges. *Issues in Science and Technology* 19, 4. Retrieved from <https://issues.org/blendon-future-healthcare-challenges> [in English].
2. Neuhodnikov, A. Publichne administruvannya u sferi okhorony zdorovia [Public administration in the field of health care]. *Yurydychnyi visnyk*, 3, 63-69. [in Ukrainian].
3. Nadiuk, Z. O., Seniuk, Yu. I. (2020). Suchasna derzhavna polityka u sferi okhorony zdorovia: analiz reformuvannya systemy [Modern state policy in the field of health care: an analysis of reforming the system]. *Pravo ta derzhavne upravlinnia*, 2, 211–220. Retrieved from [http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2\\_2020/34.pdf](http://www.pdu-journal.kpu.zp.ua/archive/2_2020/34.pdf) [in Ukrainian].
4. Krynychko, F., Motailo, O. (2021). Udoskonalennia mekhanizmiv derzhavnoi polityky u sferi hromadskoho zdorovia [Improvement of public health policy mechanisms]. *Pravo ta derzhavne upravlinnia*, 2, 119–125. [in Ukrainian].
5. Karlash, V. (2019). Problemy derzhavnogo rehuliuвання u sferi okhorony zdorovia Ukrainy [Problems of state regulation in the field of health care of Ukraine]. *Publichne uriaduvannya*, 2 (17), 79–86. [in Ukrainian].
6. Savostenko, T., Shevchenko, L., Colomakha, O. (2022) Innovatsiyni rozvytok systemy okhorony zdorovia yak obiekta derzhavnogo rehuliuвання: stan i problemy [Innovative development of the health care system as an object of state regulation: state and problems]. *Dniprovskiyi naukovyi chasopys publichnoho upravlinnia, psykhologii, prava*, 2, 38–45. [in Ukrainian].
7. Documentos Técnicos. I Cumbre Iberoamericana de Medicina Familiar. Organizado por la Confederación Iberoamericana de Medicina Familiar, la Sociedad Española de Medicina de Familia y Comunitaria y la OPS. España, 2002. Retrieved from <https://www.imfwonca.org/wp-content/uploads/Dosier-Cumbre-IBA-de-MF.pdf> [in Spanish].
8. *Health in the Americas 2007*. (2007). Vol. I. Washington: Pan American Health Organization. Retrieved from [https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2010/Health\\_in\\_the\\_Americas\\_Vol\\_1\\_Regional\\_2007.pdf](https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2010/Health_in_the_Americas_Vol_1_Regional_2007.pdf) [in English].
9. Shkilniak, M. M., Zheliuk, T.L. (2020). *Modernizatsiia menedzhmentu ta publichnoho upravlinnia v systemi okhorony zdorovia* [Modernization of management and public administration in the health care system]. Ternopil: Krok [in Ukrainian].
10. Collins, T., Tello, J., Van Hilten, M., Mahy, L. (2021). Addressing the double burden of the COVID-19 and noncommunicable disease pandemics: a new global governance challenge. *International Journal of Health Governance*, 4. 2021. Retrieved from <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJHG-09-2020-0100/full/pdf> [in English].

## TRENDS IN PUBLIC HEALTH DEVELOPMENT: A GLOBAL CONTEXT

Kolisnichenko Natalia

**Abstract.** The global health care system is the main reason for initiating various measures to improve human life. Health policy affects the lives of billions of people. The world practice of forming and implementing health policy is as follows: request - definition of a policy for the purpose of its adoption; impact – persuasion of health care institutions in making changes to the adopted policy; implementation - assistance to health care institutions in implementing measures based on the adopted policy. In the implementation of these areas are the following contemporary issues of health care systems - segmentation and fragmentation; management issues. The management of health services, which aims to achieve efficiency and quality, needs methodologies and tools that meet the system's mission to improve the health of the population. The optimal management system is an important element in the transformation of health care systems. It aims to develop the capacity of health facilities to meet quality standards, offer the relevant environment for health professionals and meet the needs of citizens. Such a system includes: information culture – the ability to collect data, use and analyze indicators necessary for optimal management and decision-making; measuring effectiveness – appropriate monitoring to assess the effectiveness of health services and management in accordance with agreed goals and objectives; change management – the ability to create an environment for participation that promotes open communication and the generation of new competencies for the implementation of solutions and projects aimed at solving problems faced by health authorities, improving their ability to respond to public health needs; strengthening managerial capacity – assistance in training and continuing education for health care managers in order to acquire and maintain the competencies necessary for modern management of health services; management indicators – the foundation for measuring the performance of management and control of medical facilities, as well as the creation of day-to-day management elements, such as trend charts that document patterns of behavior and identify any deviations; information analysis – defining and using indicator cards and information control panels consolidated for a health care institution or health care network; decision-making – the creation and analysis of information to ensure successful management; improvement plans – planning and implementation of active or corrective, intentional and purposeful actions to achieve the goals of the institution and the health care system. It is concluded that healthcare systems face many challenges today. In particular, the need for rapid response by governments and appropriate decisions on recovery from the Covid-19 pandemic, technological innovation and patient expectations create a new environment in which medical practice is not just about treating patients but modernization of health management as well.

**Key words:** health care system, health management, health management trends, global trends.

УДК 35:004.05

**Світлана Усик**

ORCID iD: 0000-0001-7219-3727

E-mail: usicom@ukr.net

**Анна Терент'єва**

ORCID iD: 0000-0003-3881-5865

E-mail: teren\_a@ukr.net

## **ГЕНЕЗА ЦЕНТРІВ СИТУАЦІЙНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ: ДОСВІД УКРАЇНИ І СВІТОВА ПРАКТИКА**

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2\(12\)-53-74](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2(12)-53-74)

**Анотація.** Трансформаційні процеси в Україні набувають ознак певної екстремальності протягом останнього десятиліття, корелюючись із загальносвітовими тенденціями глобального розвитку щодо зміщення безпекової парадигми від практики реагування на надзвичайні та кризові ситуації до запобігання їх виникненню в поєднанні з розвитком інформаційної складової цих процесів і широким застосуванням інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій. Визначено, що метою інформаційної безпеки в умовах надзвичайних ситуацій є забезпечення безперервності управлінського процесу і захист інформації, необхідної та достатньої для прийняття управлінських рішень за умов надзвичайної ситуації, від навмисного втручання, а також системи та обладнання, призначені для використання, накопичення та передання цієї інформації. Можемо стверджувати, що за критеріями інформаційної безпеки найбільшого ураження в умовах несанкціонованого інформаційного втручання може зазнати система прийняття рішень з реагування на виникнення надзвичайної ситуації і ліквідації їх наслідків, система прогнозування, моніторингу й обробки інформації про потенційне виникнення надзвичайної ситуації. Відзначено, що вітчизняна практика реагування та запобігання кризам і кризовим явищам є фрагментарними діями навздогін, структурно й функціонально недосконалими і ресурсно витратними, що має ознаки відомчої роз'єднаності, інституційної слабкості, а також бюрократизованість і заполітизованість. Наголошено на позитивній практиці ефективного реагування на кризи та надзвичайні ситуації в діяльності ДСНС України внаслідок застосування методології кризового менеджменту на рівні держави з метою його імплементації в діяльність центральних органів виконавчої влади із удосконаленням їх координації та взаємодії. З огляду на інтеграцію нашої держави в загальноєвропейський безпековий простір як базову функцію ситуаційного центру управління в умовах надзвичайних ситуацій слід розглядати

безпосередню взаємодію з Координаційним центром реагування на надзвичайні ситуації ЄС.

**Ключові слова:** ситуаційне управління, центр, рішення, надзвичайна ситуація, цивільний захист, безпека.

**Постановка проблеми.** Можна стверджувати, що трансформаційні процеси в Україні набувають ознак певної екстремальності протягом останніх десяти років, що корелюються із загальносвітовими тенденціями глобального розвитку. Також відбувається зміщення безпекової парадигми від практики реагування на надзвичайні й кризові ситуації до запобігання їх виникненню. Відповідно вектор уваги зміщується на розвиток інформаційної складової технологій запобігання та більш широке застосування інформаційно-комунікаційних і цифрових технологій. Прикладом цього може слугувати сплеск процесів цифровізації в умовах поширення пандемії COVID-19 протягом 2020–2021 років.

З огляду на події новітнього періоду розвитку сучасного світу нині процеси виникнення й поширення надзвичайних ситуацій (далі – НС) не знають кордонів і здатні вражати одну чи декілька країн одночасно, без попередження. Досвід діяльності окремих держав та їх об'єднань беззаперечно доводить, що за таких умов найкраще виявляє себе узгоджена спільна реакція, продумана до найменших деталей і апробована на практиці, адже лише спільний підхід до підготовки, попередження чи ліквідації наслідків НС здатен не лише об'єднати набутий ними досвід функціонування й реагування в подібних випадках, а й може мінімізувати дублювання певних функцій щодо забезпечення й координації надання допомоги, максимально адаптувати її до потреб і запитів постраждалих територій.

Сьогодні відбувається запровадження інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій і у сфері цивільного захисту та запобігання виникненню НС через удосконалення роботи оперативного-координаційних центрів і створення ситуаційних центрів управління в умовах НС, а також цифровізація всіх підрозділів служби цивільного захисту.

Управлінська діяльність у кризових ситуаціях і НС значно відрізняється від рутинної поведінки – перед управлінцями та їх підлеглими постають нові та невідомі задачі, змінюються звичні процедури, пріоритети і розподіл обов'язків. Дії за таких умов передбачають тісну співпрацю з різними установами і структурами, які не входять до звичного кола спілкування, у зв'язку з чим ключове значення надається ступеню готовності до дій за подібних обставин. Заздалегідь визначено коло обов'язків і розподіл відповідальності, оперативний обмін інформацією про НС та аналіз для ухвалення обґрунтованих управлінських рішень.

НС із комплексними наслідками, що поширюються на значні території та спричиняють людські втрати серед постраждалого населення, зумовлюють сучасні виклики для системи цивільного захисту та потребують адекватних організаційно-управлінських підходів щодо реагування і мінімізації їх наслідків, а також раціонального використання наявних ресурсів всіх видів в умовах швидкої зміни обстановки.

Нині серйозною проблемою організації ефективного управління за умов НС є реальне ускладнення або відсутність координації дій офіційних урядових, відомчих і неурядових органів управління, незважаючи на наявність низки підзаконних актів, що регламентують взаємодію та інформаційний обмін під час ліквідації наслідків НС.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Потреба дослідження інформаційного супроводу прийняття управлінських рішень під час НС зумовила проведення дослідження значного масиву інформації щодо проблем управління в умовах зі швидкою зміною обстановки, бачення аналізу оперативної інформації. Вивчення питань інформаційного забезпечення управлінських рішень покладалося на фахівців не лише управлінського спрямування, є значна кількість публікацій з проблем збирання, накопичення, оброблення та аналізування інформації в графічному й символічному поданні. Особливу увагу дослідники приділили питанням інформаційної безпеки, зокрема збереженню великих масивів даних і захисту від несанкціонованого доступу.

Важливим є розуміння самої інформаційної безпеки як

складної багатокомпонентної системи. Погоджуємося з думкою К. Соколова [1, с. 4], який розглядає систему інформаційної безпеки як складну розподілену ергатичну інформаційну систему зі статичною структурою із наявним об'єктивним конфліктом між статикою структури системи інформаційної безпеки і вимогою значної динаміки її функціонування за складних умов, розуміючи завдання щодо ефективного вирішення питань збирання, накопичення й обробки інформації та прогнозування як у разі невизначеності, так і значної надмірності інформації про поточну ситуацію.

З початку російсько-українського військового протистояння в 2014 р., як вважає М. Сунгуровський [2, с. 3], система національної безпеки України виявилася неготовою не лише запобігти, а й адекватно відреагувати на деструктивні процеси в оборонній, інформаційній, економічній, соціально-політичній сферах. Дослідником підкреслено, що запізнення щодо утворення міжвідомчих координаційних штабів було реакцією на проблеми, що вже існують, з досить низькою результативністю внаслідок втрати часу на організаційні процедури.

Застосування сучасних інформаційних і телекомунікаційних технологій (технології OLAP-аналізу та просторового аналізу засобами ГІС-технологій) для супроводу прийняття управлінських рішень та отримання своєчасної та адекватної інформації про наслідки НС та обстановку в зоні НС, як зазначає А. Терент'єва у роботі [3, с. 103], дасть можливість адекватно оцінювати обстановку, відстежувати і прогнозувати динаміку розвитку подій та оптимально використовувати наявні ресурси для реагування. Відповідно може значно ускладнити прийняття правильного управлінського рішення в умовах НС [3, с. 116] відсутність або викривлення інформації із зони НС через нехтування часового і людського фактору.

Інформаційно-аналітичне забезпечення органів публічної влади всебічно було досліджено Т. Ганцюк у роботі [4, с. 4], а також визначено вимоги до управлінської інформації з наголосом на тому, що діяльність центральних та місцевих органів виконавчої влади, виконавчих органів рад у цій сфері є гласною і відкритою, якщо інше не передбачено законом.

В. Котковський докладно дослідив функціональну структуру інформаційно-аналітичної системи органу публічної влади [5, с. 135] та виокремив підсистеми збору і подання інформації та аналізу й прогнозування, наголошуючи на адекватності та достовірності інформації для ухвалення управлінських рішень.

О. Барило в публікаціях [6, с. 392; 2, с. 78] дослідила процес прийняття органами державного управління обґрунтованого рішення щодо застосування сил і засобів цивільного захисту внаслідок удосконалення інформаційного забезпечення.

Незважаючи на численні дослідження проблем інформаційної безпеки та інформаційного супроводу, прийняття управлінських рішень функціонування ситуаційних центрів управління в умовах НС дослідники комплексно не висвітлювали в наукових працях.

**Мета статті** полягає у дослідженні підтримки прийняття та формування рішень щодо попередження, реагування та ліквідації наслідків НС техногенного, природного та соціального характеру, а зокрема генези ситуаційних центрів управління за складних умов у разі швидкоплинної зміни обстановки.

**Методи дослідження.** З метою реалізації визначеної мети використано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів дослідження, зокрема: системний метод для дослідження підтримки прийняття та формування рішень щодо попередження, реагування та ліквідації наслідків НС; метод аналізу застосовується на всіх етапах дослідження з метою комплексного вивчення порушеного питання; метод узагальнення та аналогії – на всіх етапах дослідження під час зіставлення теорії та практики з урахуванням практичного досвіду європейських країн.

**Виклад основного матеріалу.** За своїм характером і природою походження НС мають досить невисокий ступінь передбачуваності: до моменту отримання інформації, достатньої для опрацювання ефективних дій у відповідь, утворюється дефіцит часу для їх реалізації. Це призводить до очевидного парадоксу за умов НС: очікуючи отримання

достовірної і достатньої для прийняття рішень інформації, система несе збитки від непередбачуваних змін, а маючи невизначену інформацію, не може вживати продумані заходи з метою вирішення проблем, що виникають. Тому на ранніх стадіях потенційної небезпеки НС дії у відповідь повинні бути загального характеру, спрямовані на збільшення стратегічної гнучкості організації. У міру надходження деталізованої інформації повинні бути конкретизовані дії у відповідь, кінцевою метою яких є або усунення загрози НС або використання можливостей для ліквідації НС та її наслідків. Завчасне накопичення запасу гнучкості та адаптивності системи дає змогу зменшити небезпеку катастрофічних втрат на ранніх стадіях виникнення НС. Зауважимо, що невизначена на перших етапах інформація про можливості виникнення НС та альтернативи її розвитку може бути корисною і змістовною. Відповідно заходи інформаційної безпеки не обмежуються безпекою технічних інформаційних систем чи безпекою інформації у чисельному чи електронному вигляді, а стосуються усіх аспектів захисту даних чи інформації незалежно від форми, у якій вони перебувають.

Важливо розуміти, що мета інформаційної безпеки в умовах НС – забезпечення безперервності управлінського процесу і захист інформації, необхідної та достатньої для прийняття управлінських рішень за умов НС, від навмисного втручання, а також, зокрема, системи та обладнання, призначених для використання, заощадження та передання цієї інформації. Тобто це набір технологій, стандартів і методів управління, які необхідні для захисту інформаційної безпеки.

Грунтуючись на аналізі досліджень [2; 4–6] можемо стверджувати, що за критеріями інформаційної безпеки найбільшого ураження в умовах несанкціонованого інформаційного втручання може зазнати система прийняття рішень з реагування на виникнення НС і ліквідації їх наслідків, система прогнозування, моніторингу й обробки інформації про потенційне виникнення НС.

Важливо розуміти, що приховування, затримка надходження, перекручування та зниження актуальних даних, несанкціонований доступ до них окремих осіб чи груп осіб

можуть призвести як до людських жертв, так і до виникнення різних ускладнень під час ліквідації наслідків НС, пов'язаних з особливостями інформаційного впливу за цих умов. Критичним несанкціоноване інформаційне втручання може бути в умовах, якщо є ознаки паніки чи психоемоційного стресу під час переміщення значних людських контингентів та випадки поширення чуток і неправдивої інформації про перебіг НС і процес ліквідації її наслідків.

Швидкість, з якою загострюється соціально-політична ситуація, що склалася на Сході України, та масштаби можливих негативних наслідків потребують створення нових, адекватних рівню загроз, нормативно-правових та організаційних механізмів підтримки прийняття та формування рішень щодо попередження, реагування та ліквідації наслідків НС техногенного, природного та соціального характеру. Вочевидь напружена воєнно-політична ситуація, в якій нині Українська держава відстоює свою цілісність, тільки загострила необхідність створення спеціалізованої організаційної структури в системі забезпечення національної безпеки – Ситуаційного центру, із завданням забезпечення підтримки прийняття рішень щодо здійснення заходів на всіх етапах управління надзвичайними ситуаціями.

Згідно з Указом Президента України від 28.02.2015 № 115 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 січня 2015 року «Про створення та забезпечення діяльності Головного ситуаційного центру України» було створено Головний ситуаційний центр (ГСЦ) при Раді національної безпеки і оборони (РНБО) у форматі програмно-апаратного комплексу зі збору, накопичення і обробки інформації, необхідної для підготовки та прийняття рішень у сфері національної безпеки і оборони, супроводження діяльності РНБО з координації та контролю за діяльністю органів виконавчої влади, правоохоронних органів і військових формувань. За надання інформації до ГСЦ були визначені відповідальними Міністерство оборони України, МВС України, МЗС України, Державна фіскальна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Адміністрація Державної прикордонної служби України, Державне космічне

агентство України, Служба безпеки України, розвідувальні органи.

Про створення Ситуаційного центру при Президентові України було проголошено в 1992 р., був затверджений склад науково-технічної ради з його створення та схвалена Концепція відповідним розпорядженням Президента України від 14.07.1992 № 128/92-рп. На той час Ситуаційний центр при Президентові України бачили як багаторівневу ієрархічну систему, «яка поєднує людський інтелект, інформаційні технології, сучасні програмно-технічні засоби і засоби моделювання в процесі прийняття Президентом України рішень стосовно комплексних проблем в усіх сферах державної діяльності з метою захисту національних інтересів і забезпечення національної безпеки». По своїй суті Концепція зазначеного центру була продуктом вітчизняної школи кібернетики, вбачала залучення її найкращих досягнень. Проте донині весь потенціал вітчизняної наукової школи залишається на цьому напрямі нереалізованим.

У період 1994–1996 рр. функції замовника Ситуаційного центру були покладені на Секретаріат Ради національної безпеки при Президентові України [8].

З метою підготовки України до набуття членства в НАТО у річній національній програмі на 2010 рік, затвердженій Указом Президента України від 03.02.2010 № 92 [9], було обґрунтовано створення Ситуаційного центру РНБО України. Необхідність оперативного реагування на загрози національній безпеці шляхом швидкого формування обґрунтованих рішень на найвищому рівні державного управління було підтверджене рішенням про створення Інформаційно-аналітичного центру – робочого органу РНБО України [10], завдання якого пов'язані із забезпеченням інформаційної безпеки нашої держави.

На початку 2015 року розпочав функціонувати Головний ситуаційний центр (далі – ГСЦ) при РНБО України, оснащений відповідно до кращих аналогічних центрів провідних країн світу інформаційно-комп'ютерним обладнанням, що дає змогу обробляти величезні масиви інформації, яка надходить з усіх державних і недержавних баз даних, а також із супутників та безпосередньо з місць подій. Прикладом роботи цього центру є

інформаційне забезпечення управлінських рішень протягом 2020–2022 рр. стосовно реагування на пандемію COVID-19 щодо готовності медичних закладів, загальної кількості ліжок-місць у них для хворих на цю хворобу та їх заповнення тощо.

Оснащений ГСЦ інформаційно-аналітичною системою «СОТА» (далі – ІАС «СОТА»), що працює з метою ефективної координації діяльності державних органів, використовує програмні засоби для Big Data Analytics, забезпечує зберігання, поєднання та аналіз даних з різних джерел задля підвищення достовірності, ефективного моніторингу стану національної безпеки більш ніж за 20 напрямками, серед яких соціальна, внутрішня та зовнішньополітична безпека, поширення захворюваності на небезпечні інфекційні хвороби у світі та в Україні, просторова та функціональна трансформації, самоврядування у контексті децентралізації, місцеві бюджети та спроможність громад, користування надрами, економічна безпека, фінансові ринки, загрози на внутрішніх та зовнішніх ринках тощо.

У системі відбувається повна синхронізація всього масиву інформації із зовнішніх джерел із геопросторовими даними. За своїми параметрами ІАС «СОТА» є складною багатовартовою інформаційно-аналітичною системою найвищого рівня захисту інформації з гнучкою відкритою архітектурою з можливістю агрегувати нові функціональні модулі відповідно до завдань і викликів, що виникають у сфері національної безпеки, з трьома рівнями обробки інформації: загальнодоступний, для службового користування та таємний. Атестатом відповідності на комплексну систему захисту інформації, виданим за результатами державної експертизи, підтверджено безпеку обробки даних у системі. Наразі триває виконання рішень Указу Президента України від 18.06.2021 № 260 щодо імплементації програмного забезпечення ІАС «СОТА» у єдину мережу ситуаційних центрів держави задля удосконалення мережі ситуаційних центрів та цифрової трансформації сфери національної безпеки і оборони.

Необхідно зауважити, що в Україні функціонують постійно діючі органи, що виконують функції, характерні для

ситуаційних центрів в окремих галузях забезпечення національної безпеки і оборони. Такими є Антитерористичний центр при Службі безпеки України, що здійснює координацію діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом щодо запобігання, попередження та припинення терористичних актів (у тому числі на об'єктах підвищеної небезпеки) [11], а також Ситуаційний центр Головного командного центру Збройних Сил України (далі – ГКЦ ЗСУ), до функцій якого належать, зокрема, здійснення аналізу та узагальнення інформації про НС, організація накопичення інформації про потенційно небезпечні об'єкти Міністерства оборони України.

Принагідно варто згадати наказ Міністра оборони України щодо утворення робочої групи для організації виконання заходів зі створення Ситуаційного центру МО України, що мало підвищити ефективність системи управління силами та засобами Збройних сил України під час виконання заходів Міністерства оборони з антитерористичного забезпечення Євро-2012 [12].

Ще один проєкт створення ситуаційного центру стратегічного рівня був розроблений в 2012 р. у Державному космічному агентстві України. Він передбачає створення Інформаційно-аналітичного (ситуаційного) центру при Кабінеті Міністрів України з використанням космічних технологій. Такий центр мав би стати основою урядової інформаційно-аналітичної системи для підтримки прийняття рішень із використанням геопросторових інформаційних технологій та дистанційного зондування Землі. Потрібно також зауважити, що питання про створення ситуаційних центрів не залишилося поза увагою і в Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні [13], де в пункті про розвиток інформаційної інфраструктури підкреслюється необхідність залучення до виконання цього завдання українських виробників та врахування результатів вітчизняних наукових досліджень.

Окремо потрібно відзначити Урядову інформаційно-аналітичну систему з питань НС (далі – УІАСНС). В 1996 р. була ухвалена Програма її створення [14], а через три роки вона була затверджена на період 2000–2002 рр. [15], тобто передбачалось створення Кризового центру у складі Центру

інформаційних ресурсів у Кабінеті Міністрів України. В результаті для Управління експертизи та аналізу розвитку техногенної, екологічної, ядерної безпеки та природокористування Секретаріату Кабінету Міністрів України була створена Центральна підсистема УІАСНС. Безумовно, впровадження УІАСНС потребувало узгодження численних питань міжвідомчої взаємодії, тому, зважаючи на складність та важливість завдань щодо створення та функціонування УІАСНС, протягом 2001–2007 рр. працювала окрема координаційна рада з цих питань (під головуванням першого заступника Міністра НС і за участю представників Секретаріату Кабінету Міністрів України та низки центральних органів виконавчої влади) [16].

Хоча з моменту ухвалення першої програми створення УІАСНС пройшло багато років, процес створення цієї системи ще й досі не завершений. Про поступовий розвиток УІАСНС доповідалося в Національних доповідях про стан техногенної та природної безпеки в Україні (пункт «Інформаційне забезпечення» – п. 5.3 в 2004–2010 р.р. та п. 6.4 в 2011–2012 р.р.), але на сьогодні далеко не всі заплановані елементи цієї системи впроваджені у життя. Крім того, як свідчать дані ДСНС України (лист ДСНС від 13.02.2014 р. № 03-2024/162), в 2013 р. через брак фінансування не виконувалися заходи Загальнодержавної цільової програми захисту населення і територій від НС техногенного та природного характеру [17] щодо забезпечення функціонування та розвитку УІАСНС (п. 30 цільової Програми).

Не можна стверджувати, що функції, які зазвичай належать до ситуаційного центру, були упущені у процесі розгляду під час затвердження в 2012 р. Кодексу цивільного захисту України. На державний центр управління в НС, згаданий у ст. 73. п. 1 Кодексу цивільного захисту [18], покладені функції щодо здійснення «цілодобового чергування та забезпечення функціонування системи збору, оброблення, узагальнення та аналізу інформації про обстановку в районах надзвичайних ситуацій». Тобто передбачалося, що функціонування окремих підсистем єдиної державної системи запобігання і реагування на НС техногенного та природного

характеру мало здійснюватися із залученням відомчих структурних підрозділів, що виконують частину функцій, притаманних ситуаційному центру.

Зауважимо, що вітчизняна практика реагування та запобігання кризам і кризовим явищам є фрагментарними діями навздогін, структурно й функціонально недосконалими і ресурсно витратними. Ця практика має ознаки відомчої роз'єднаності, інституційної слабкості, а також забюрократизованість і заполітизованість. Водночас дослідники [1–3] відзначають позитивну практику ефективного реагування на кризи і НС в діяльності ДСНС України. З метою підвищення ефективності кризового менеджменту на рівні держави необхідно його імплемувати в діяльність з реалізації і захисту національних інтересів, а саме – в діяльність центральних органів виконавчої влади із удосконаленням їх координації та взаємодії.

Наприклад, у структурі Держатомрегулювання функціонує Інформаційно-кризовий центр, який є ключовим елементом підсистеми «Безпека об'єктів ядерної енергетики», необхідність створення та підтримки функціонування окремих, в деяких випадках «корпоративних», ситуаційних центрів підтверджує досвід галузі ядерної енергетики. Так, НАЕК «Енергоатом» запроваджує нову систему радіаційного моніторингу РОДОС (RODOS – Real-time On-line Decision Support System), яка діє в ряді країн-членів ЄС, створює Центр прогнозування наслідків радіаційних аварій (містить у собі математичні моделі і бази даних для прогнозування й оцінки наслідків можливих радіаційних аварій, а також планування невідкладних і довгострокових контрзаходів з використанням даних систем радіаційного моніторингу), автоматичну метеорологічну станцію і обчислювальний центр у місті Нікополі, поблизу Запорізької АЕС.

Зважаючи на поступову інтеграцію нашої держави в загальноєвропейський безпековий простір, слід звернути увагу й на останні кроки, що здійснює ЄС та окремі країни-члени ЄС у сфері управління надзвичайними ситуаціями, і більш конкретно – на розвиток нормативних та організаційних основ функціонування ситуаційних центрів з питань надзвичайних

ситуацій. В грудні 2013 р. Європейська Комісія опублікувала офіційний документ щодо нових законодавчих актів, які «зміцнюють» загальноєвропейську політику в сфері управління НС [19], в якому вказується на те, що потрібні добре скоординовані дії країн-членів ЄС як під час реагування на НС, так і у разі підготовки до них та їх попередження.

Досягти цього намагаються через проведення більшої кількості навчань для персоналу служб цивільного захисту за межами їх територіального розміщення (міжнаціональні навчання), навчань аварійно-рятувальних служб, рятувально-пошукових служб, медичних служб (у тому числі мобільних госпіталів), а також обміну експертами та більш тісної взаємодії між службами цивільного захисту сусідніх країн в межах ЄС. Передбачається створення країнами-членами ЄС спільного «волонтерського пулу», доступного для негайного спільного реагування на НС (сили та засоби аварійно-рятувальних служб, окремі спеціалісти та експерти, прилади та устаткування, транспортні засоби тощо).

Особливу роль в організації спільного реагування на теренах ЄС відіграє Координаційний центр реагування на НС (Emergency Response Coordination Centre), який був відкритий в травні 2013 р., до функцій якого належать: неперервний (цілодобовий – 24/7) моніторинг ситуації щодо НС в усьому світі, надання інформації країнам-членам ЄС, управління реєстром сил та засобів реагування, які можуть бути розгорнуті негайно під час великомасштабної НС. У разі таких НС центр має підготувати план реагування із зазначенням необхідних сил та засобів, що рекомендується надавати кожній з країн-членів ЄС (остаточне рішення щодо надання допомоги та її розмірів залишається за країнами-членами ЄС). Крім того, зазначений центр виконує функції «кризової кімнати» для управління операціями з надання гуманітарної допомоги. В європейських країнах усвідомлення необхідності створення організаційних структур, що підтримують прийняття рішень в умовах НС різного походження, реалізується через здійснення конкретних кроків.

Наприклад, у Німеччині в 2002 р. на базі Федерального управління цивільного захисту та допомоги під час стихійних

лих (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe) був створений Спільний інформаційний та ситуаційний центр (Gemeinsames Melde- und Lagezentrum – GMLZ), до завдань якого належать: надання оперативної інформації (цілодобово) у разі настання великомасштабної НС, зокрема надання інформації для ЗМІ; формування та регулярне оновлення матеріалів щодо загальної ситуації із захисту населення від НС, які надаються федеральним міністерствам та органам влади земель; аналіз і прогнозування загроз та можливих наслідків, пов'язаних із НС, визначення необхідних розмірів ресурсів тощо; участь в управлінні спільними операціями з реагування на НС, що здійснюють країни-члени ЄС в рамках загальноєвропейського Механізму цивільного захисту.

Подібну увагу до цих питань демонструє і Швейцарія, де в структурі органу виконавчої влади (Federal Office for Civil Protection), що реалізує державну політику в сфері цивільного захисту, функціонує Національний центр з НС (National Emergency Operations Centre), який є федеральним центром експертної підтримки прийняття рішень під час НС. Цей центр може функціонувати як в режимі цілодобового моніторингу, так і в режимі мобілізації всіх ресурсів (як власник, так і залучення ресурсів інших відомств). До основних завдань центру належить координація заходів з реагування на НС, пов'язаних із радіоактивними матеріалами, аваріями на підприємствах хімічної промисловості, проривами дамб, масштабними надзвичайними ситуаціями природного характеру. Отже, до завдань такого центру належать: постійний моніторинг і комплексний аналіз наявних загроз; прогнозування їх динаміки й виявлення нових загроз; прогнозування кризових ситуацій і НС; координація дій залучених відомств у передкризових та кризових ситуаціях і НС; вироблення рішень щодо попередження, подолання та мінімізації наслідків кризових ситуацій та НС.

Зауважимо, що на сьогодні в системі забезпечення національної безпеки України немає дієвого механізму моніторингу та формування рішень щодо попередження можливих кризових ситуацій. Це питання залишилося невирішеним як в організаційному, так і в нормативно-

правовому аспектах. Так, на відміну від термінів «надзвичайний стан» та «надзвичайна ситуація», для яких у чинному законодавстві чітко прописані механізми введення режиму надзвичайного стану та оголошення НС (державного, регіонального чи місцевого рівнів), термін «кризова ситуація» визначений лише у вузькопрофільних нормативних документах (цивільна авіація, фінансовий ринок, фізичний захист ядерних матеріалів та установок тощо). Крім того, за винятком економічної та продовольчої безпеки, відсутні індикатори та їх порогові значення, за якими можна було б визначати перехід системи забезпечення національної безпеки у стан «кризової ситуації», чи наближення до нього за окремими складовими. Потрібно згадати, що в Україні на загальнонаціональному рівні створювалися системи моніторингу, які мали б забезпечувати органи державної влади даними щодо стану безпеки за окремими складовими національної безпеки, в тому числі для визначення подібних індикаторів та наближення до «кризової ситуації».

Зокрема, джерелом даних щодо стану навколишнього середовища могла б стати Державна система моніторингу довкілля (далі – ДСМД) [20] через інформаційно-аналітичний центр ДСМД або безпосередньо від суб'єктів цієї системи. Очевидно, що такий ситуаційний центр має стати основним отримувачем інформації, про яку йдеться в проєкті постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку функціонування системи моніторингу і прогнозування надзвичайних ситуацій» (підготовлений ДСНС, нині йдеться про територіальні складові цієї системи), а прогнозування НС має здійснюватися із врахуванням положень Концепції управління ризиками виникнення НС техногенного та природного характеру [21].

Відповідно до ст. 73 Кодексу цивільного захисту з метою забезпечення ефективного управління та координації дій органів управління і підрозділів ДСНС України, інших центральних і місцевих органів влади у разі загрози або виникнення небезпечних подій та НС функціонує державний центр управління в НС і на регіональному рівні функціонують центри управління в НС, що створюються 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 НС у системі ДСНС України.

У разі виникнення НС до роботи центрів управління в НС залучаються представники заінтересованих органів державної влади, що безпосередньо взаємодіють із штабом з ліквідації наслідків НС у разі його утворення і забезпечують його роботу. Важливим є те, що розпорядження і вказівки керівника робіт з ліквідації наслідків НС для персоналу центрів управління в НС обов'язкові для виконання.

Ключовою ланкою системи управління є пункти управління (стаціонарні та пересувні) – спеціально обладнані та оснащені технічними засобами місця, з яких керівник робіт з ліквідації НС через штаб з ліквідації НС здійснює управління залученими силами і засобами. Стаціонарний пункт управління обладнується в приміщеннях будівель і споруд за місцем розташування органу управління для забезпечення функціонування підпорядкованих формувань у повсякденному режимі та організації заходів з ліквідації наслідків НС. Пересувний пункт управління – це спеціально обладнані транспортні засоби (тимчасові приміщення, намети), оснащені технічним обладнанням для забезпечення роботи органу управління в польових умовах безпосередньо у районі НС. Він розгортається на відстані, яка забезпечує безперерйне управління залученими силами і може обладнуватися в наметах, на спеціальних командно-штабних автомобілях, або інших транспортних засобах. На пункті управління розміщуються і працюють органи управління – члени спеціальної комісії з ліквідації наслідків НС, керівник робіт з ліквідації НС, чергові зміни штабу з ліквідації наслідків НС та пересувного вузла зв'язку.

**Висновки та напрями подальших досліджень.** Подолання напруженої воєнно-політичної ситуації, в умовах якої наша держава відстоює власну цілісність та суверенітет, потребує подальшого вдосконалення системи забезпечення

національної безпеки, зокрема підвищення ефективності механізмів формування та підтримки прийняття рішень у сфері попередження, реагування та ліквідації наслідків НС різного характеру (техногенного, природного та соціального). Розв'язання таких завдань потребує створення ситуаційного центру управління як постійно діючого органу в системі забезпечення національної безпеки, на який буде покладено виконання функцій як щоденного моніторингу ситуації в усіх сферах національної безпеки, так і забезпечення підтримки прийняття рішень у НС.

Аналіз здійснених в Україні кроків щодо створення ситуаційного центру стратегічного рівня з питань НС показує, що сформульовані ще в середині 1990-х років задачі донині залишаються повністю невирішеними. Попри певні досягнення у створенні окремих елементів відомчих ситуаційних центрів управління, досі не вирішено в достатній мірі (адекватній нинішньому безпековому середовищу) завдання моніторингу та формування обґрунтованих рішень щодо попередження загроз національній безпеці, інформаційної підтримки для формування аналітичних матеріалів та своєчасного донесення інформації про ситуацію на найвищий рівень державного управління.

З урахуванням практичного досвіду європейських країн, можна визначити такі режими роботи ситуаційного центру: моніторинг, планування, координація дій з реагування та мінімізації наслідків НС. Окремо слід відзначити те, що такий центр може виконувати функції ситуаційної кімнати для вищого керівництва держави в умовах надзвичайного стану. Також з огляду на поступову інтеграцію нашої держави в загальноєвропейський безпековий простір слід розглядати як майбутню функцію ситуаційного центру безпосередню взаємодію з Координаційним центром реагування на надзвичайні ситуації ЄС.

#### **Список використаних джерел**

1. Соколов К.О. Аналіз загальних підходів до синтезу систем інформаційної безпеки. *Збірник наукових праць Житомирського військового інституту* : електр. наук. фак. вид. 2018. URL : [https://zvir.zt.ua/images/stories/ZbirnikNP/30\\_08\\_18/3.pdf](https://zvir.zt.ua/images/stories/ZbirnikNP/30_08_18/3.pdf) (дата звернення : 14.10.2021).
2. Сунгуровський М. Перспективи кризового менеджменту в Україні.

- Центр Разумкова* : вебсайт. 2017. URL : [https://razumkov.org.ua/upload/14346989\\_94\\_file.pdf](https://razumkov.org.ua/upload/14346989_94_file.pdf) (дата звернення : 20.10.2020).
3. Терент'єва А. В. Управління надзвичайними ситуаціями : монографія. Київ : ІДУЦЗ, УНПЦ ЕМД та МК, 2009. 332 с.
  4. Ганцюк Т. Д. Інформаційне аналітичне забезпечення діяльності органів публічної влади в Україні : джерелознавчий аналіз дискурсійного поля. *Державне управління : удосконалення та розвиток* : електр. наук. фах. вид. 2018. № 8. URL : [http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/8\\_2018/102.pdf](http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/8_2018/102.pdf) (дата звернення : 04.11.2020).
  5. Котковський В. Інформаційно-аналітичне забезпечення прийняття управлінських рішень у діяльності органів державної влади. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. 2015. Вип. 4. С. 132–138.
  6. Барило О. Г. Зарубіжний досвід створення інформаційно-аналітичної системи цивільного захисту. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2017. Вип. 2. С. 387–395
  7. Барило О. Г. Інформація як складова системи державного управління у надзвичайних ситуаціях. *Інвестиції: практика та досвід* : міжнар. наук.-практ. журн. 2011. № 2. С. 76–78.
  8. Про Ситуаційний центр при Президентіві України : розпорядження Президента України від 10.12.1994 р. № 185/94-рп. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185/94-%D1%80%D0%BF> (дата звернення : 03.11.2021).
  9. Про затвердження Річної національної програми на 2010 рік з підготовки України до набуття членства в Організації Північноатлантичного договору : Указ Президента України від 03.02.2010 р. №92/2010. Офіційне інтернет-представництво : Президент України. URL : <http://www.president.gov.ua/documents/10395.html> (дата звернення : 13.10. 2021).
  10. Про Інформаційно-аналітичний центр : Указ Президента України від 12.04.2014 р. № 398. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/398/2014#Text> (дата звернення : 26.10.2021).
  11. Про Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України : Указ Президента України від 14.04.1999 р. № 379/99. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/379/99> (дата звернення : 22.06.2022).
  12. Про призначення робочої групи зі створення Ситуаційного центру Міністерства оборони України» : наказ Міністра оборони України від 20.01.2012 р. № 32. Міністерство оборони України : вебсайт. URL : <http://www.mil.gov.ua/index.php?lang=ua&part=news&sub=read&id=23058> (дата звернення : 22.06.2022).
  13. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 р. № 386-р. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/>

- show/386-2013-%D1%80 (дата звернення : 05.07.2022).
14. Про Програму створення Урядової інформаційно-аналітичної системи з питань надзвичайних ситуацій на 1996 рік : постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.1996 р. № 96. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/96-96-п> (дата звернення : 22.06.2022).
  15. Про створення Урядової інформаційно-аналітичної системи з питань надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.1999 р. № 2303. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2303-99-%D0%BF> (дата звернення : 15.06.2022).
  16. Про утворення Координаційної ради із створення та функціонування Урядової інформаційно-аналітичної системи з надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України від 07.03.2001 р. № 215. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/215-2001-%D0%BF> (дата звернення : 17.07.2022).
  17. Про Загальнодержавну цільову програму захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013-2017 роки : Закон України від 07.06.2012 р. № 4909-VI. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4909-17> (дата звернення: 29.06.2022).
  18. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> (дата звернення: 10.07.2022).
  19. New legislation to strengthen European policy on disaster management. European Commission - MEMO/13/1120. 10.12. 2013. *European Commission* : websait. URL : [http://europa.eu /rapid/press-release\\_MEMO-13-1120\\_en.htm](http://europa.eu /rapid/press-release_MEMO-13-1120_en.htm) (last accessed : 10.04.2022).
  20. Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля : постанова Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 р. № 391. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/391-98-п> (дата звернення : 23.06.2022).
  21. Про схвалення Концепції управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.01.2014 р. № 37-р. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/37-2014-%D1%80#n8> (дата звернення : 30.06.2022).

## **References**

1. Sokolov, K. O. (2018). Analiz zahalnykh pidkhodiv do syntezy system informatsiinoi bezpeky [Analysis of general approaches to the synthesis of information security systems]. *Zbirnyk naukovykh prats Zhytomyrskoho viiskovoho instytutu – Collection of scientific papers of the Zhytomyr Military Institute*. Retrieved from [https://zvир.zt.ua/images/stories/ZbirnikNP/30\\_08\\_18/3.pdf](https://zvир.zt.ua/images/stories/ZbirnikNP/30_08_18/3.pdf) [in Ukrainian].
2. Sunhurovskiy, M. (2017). *Perspektyvy kryzovoho menedzhmentu v Ukraini*

- [Perspectives of crisis management in Ukraine]. *Ofitsiynyi sait Tsentr Razumkova*. Retrieved from [https://razumkov.org.ua/upload/1434698994\\_file.pdf](https://razumkov.org.ua/upload/1434698994_file.pdf) [in Ukrainian].
3. Terentieva, A. V. (2009). *Upravlinnia nadzvychnymy sytuatsiamy [Emergency management]*. Kyiv: IPASCP, USPCEMADM [in Ukrainian].
  4. Hantsiuk, T. D. (2018). Informatsiine analitychne zabezpechennia diialnosti orhaniv publichnoi vlady v Ukraini: dzhereloznavchyi analiz dyskursiinoho polia [Informational analytical support for the activities of public authorities in Ukraine: a source-based analysis of the discourse field]. *Derzhavne upravlinnya: udoskonalennya ta rozvytok*, 8. Retrieved from [http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/8\\_2018/102.pdf](http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/8_2018/102.pdf) [in Ukrainian].
  5. Kotkovskiy, V. (2015). Informatsiino-analitchne zabezpechennia pryiniattia upravlinskykh rishen u diialnosti orhaniv derzhavnoi vlady [Informational and analytical support for management decision-making in the activities of state authorities]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, 4, 132–138 [in Ukrainian].
  6. Barylo, O. H. (2017). Zarubizhnyi dosvid stvorennya informatsiyno-analitchnoyi systemy tsyvilnoho zakhystu [Foreign experience of creating an information and analytical system of civil protection]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Serii: Derzhavne upravlinnia*, 2, 387–395 [in Ukrainian].
  7. Barylo, O. H. (2011). Informatsiia yak skladova systemy derzhavnoho upravlinnia u nadzvychnykh sytuatsiiakh [Information as a component of the state management system in emergencies]. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid – Investments: practice and experience*, 2, 76–78 [in Ukrainian].
  8. Order of the President of Ukraine: About the Situation Center under the President of Ukraine from December 10 1994, № 185/94. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/185/94-%D1%80%D0%BF> [in Ukrainian].
  9. Decree of the President of Ukraine: On the approval of the Annual National Program for 2010 to prepare Ukraine for membership in the North Atlantic Treaty Organization from February 3 2010, № 92/2010. Official online representation of the President of Ukraine. Retrieved from [www.president.gov.ua/documents/10395.html](http://www.president.gov.ua/documents/10395.html) [in Ukrainian].
  10. Decree of the President of Ukraine: About the Information and Analytical Center from April 12 2014, № 398. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from [//zakon.rada.gov.ua/laws/show/398/2014#Text](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/398/2014#Text) [in Ukrainian].
  11. Decree of the President of Ukraine: On the Regulation on the Anti-Terrorist Center and its coordination groups under the regional bodies of the Security Service of Ukraine from April 14+ 1999, № 379/99. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/379/99#Text> [in Ukrainian].
  12. Order of the Minister of Defense of Ukraine: On the appointment of a working group on the creation of the Situation Center of the Ministry of Defense of Ukraine from January 20 2012, № 32. Official site of the Verkhovna Rada of

- Ukraine. Retrieved from <http://www.mil.gov.ua/index.php?lang=ua&part=news&sub=read&id=23058> [in Ukrainian].
13. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine: On the approval of the Information Society Development Strategy in Ukraine from May 15 2013, № 386-p. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80> [in Ukrainian].
  14. About the Program for the Creation of the Governmental Information and Analytical System on Emergency Situations for 1996: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 16.01.1996, № 96. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/96-96-п> [in Ukrainian].
  15. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine: On the creation of the Governmental Information and Analytical System on Emergencies from December 16 1999, № 2303. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2303-99-%D0%BF> [in Ukrainian].
  16. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine: On the formation of the Coordination Council for the creation and operation of the Governmental Information and Analytical System for Emergencies from March 7 2001, № 215. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/215-2001-%D0%BF> [in Ukrainian].
  17. Law of Ukraine: On the National Targeted Program for the Protection of the Population and Territories from Man-made and Natural Emergencies for 2013-2017 from June 7 2012, № 4909-VI. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4909-17> [in Ukrainian].
  18. Code of Civil Protection of Ukraine from October 2 2012, № 5403-VI. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> (2020, July 24) [in Ukrainian].
  19. New legislation to strengthen European policy on disaster management. European Commission - MEMO/13/1120 10/12/2013. European Commission: websait. Retrieved from [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-1120\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1120_en.htm) [in Ukrainian].
  20. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine: On the approval of the Regulation on the state environmental monitoring system from March 30 1998, № 391. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/391-98-п> [in Ukrainian].
  21. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine: On the approval of the Concept of risk management of man-made and natural emergencies from January 22 2014, № 37-p. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/37-2014-%D1%80#n8> [in Ukrainian].

## GENESIS OF SITUATION MANAGEMENT CENTERS IN EMERGENCY CONDITIONS: EXPERIENCE OF UKRAINE AND GLOBAL PRACTICE

Svitlana Usyk, Anna Terentieva

**Abstract.** Transformational processes in Ukraine have acquired signs of a certain extremity during the last ten years, which are correlated with the global trends of global development with a shift in the security paradigm from the practice of responding to emergencies and crisis situations to preventing their occurrence in combination with the development of the information component of prevention technologies and the wide application of information, communication and digital technologies. It was determined that the purpose of information security in the conditions of an emergency is to ensure the continuity of the management process and the protection of information necessary and sufficient for making management decisions under emergency conditions from intentional interference, as well as including systems and equipment intended for use, saving and transfer of this information. We can say that according to the criteria of information security, the system of decision-making for responding to the occurrence of emergencies and the elimination of their consequences, the system of forecasting, monitoring and processing of information about the potential occurrence of an emergency can suffer the greatest damage in conditions of unauthorized information intervention. It was noted that the domestic practice of responding to and preventing emergencies and crisis phenomena is a fragmented, one-on-one, structurally and functionally imperfect and resource-consuming practice, which has signs of departmental disunity, institutional weakness, over-bureaucratization and politicization. We also note the positive practice of effective response to crises and emergencies in the activities of the State Emergency Service of Ukraine due to the application of the crisis management methodology at the state level with the aim of its implementation in the activities of central executive bodies with the improvement of their coordination and cooperation. Given the integration of our state into the pan-European security space as a base function of the situational control center in emergencies, direct interaction with the EU Emergency Response Coordination Center should be considered.

**Keywords:** situation management, center, decision, emergency, civil protection security.

УДК 351:347.132.15

Колодка Андрій

ORCID iD 0000-0002-9319-331X

e-mail: edjbar2909 @gmail.com

## КРИЗОВЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ПОВНОМАСШТАБНОЇ ВІЙНИ

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2\(12\)-75-86](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2(12)-75-86)

**Анотація.** Стійке функціонування суспільства в умовах інформаційних викликів під час повномасштабної російсько-української війни є ключовою умовою забезпечення громадянської безпеки. Проведення методичних та наукових досліджень з цього питання дає змогу отримати передовий досвід антикризового менеджменту. Відповідно науковим завданням є теоретичне обґрунтування складових розвитку кризового менеджменту від гібридного протистояння до повномасштабної війни та їх характеристики. В основу аналізу механізму державного антикризового управління покладено інформаційну протидію як його основний важіль та обґрунтовано його суттєві характеристики. Можна стверджувати, що проблема управління кризою внаслідок повномасштабної війни недостатньо досліджена вітчизняними та зарубіжними вченими. Основний акцент було зроблено на антикризовому управлінні в умовах гібридної війни як складовій заходів реагування на виникнення кризи. Методами дослідження були контент-аналіз, гіпотетичний та загальнонауковий. На підґрунті аналізу попередніх наукових розвідок визначено проблемні питання державного управління у сфері інформаційної протидії, зокрема елементи антикризового менеджменту. Опрацьовано питання щодо організації інформаційної взаємодії органів державного управління під час повномасштабної війни, врегулювання кризових ситуацій в умовах повномасштабної війни, вжиття відповідних заходів для своєчасного реагування. Проведене дослідження є теоретичним підтвердженням гіпотези про те, що інформація є основою ухвалення антикризових управлінських рішень і ключовим фактором безпеки держави. Аналіз системи антикризового управління показує, що одна зі складових діяльності органів управління спрямована на організацію та підтримку важливих систем життєзабезпечення. Значну увагу приділено також системі методичних та організаційних проблем протидії у сфері інформаційного забезпечення.

**Ключові слова:** російсько-українська війна, кризове управління, державне управління, інформаційна безпека.

**Проблема дослідження.** Сучасні війни, які ведуться через європейські кордони, підривають звичний статус безперервного миру та безпеки континенту. Війна в Україні не лише породжує

класичні загрози безпеці сусідніх держав, уважний спостерігач помітить нову, нетрадиційну, діяльність залучених сторін, яка вказує на іншу природу ворога, виклик загальносвітової архітектурі безпеки, зокрема в Європі.

У цій статті визначаються окремі елементи передумов війни від гібридного конфлікту до повномасштабної війни, а також специфічні характеристики, які пов'язують з цим явищем.

Сучасні загрози та виклики істотно відрізняються від тих, що мали місце у недалекому минулому. Розпад біполярного світу часів холодної війни та прогресуюча глобалізація змінили природу глобального середовища безпеки. Сучасним арміям доводиться стикатися з новими ризиками. Також стає все більш реальним той факт, що величезні армії (навіть професійні), попри перевагу в озброєнні та навченому особовому складі, не спроможні впоратися з поставленими перед ними завданнями.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Під час дослідження проблемних питань публічного управління у сфері інформаційної протидії надавалась перевага, зокрема, елементам кризового управління.

Автори [1] провели комплексний аналіз методологічних і організаційних проблем протидії у сфері інформаційного забезпечення.

На думку авторів [2], у сфері публічного управління не приділялася належна увага саме проблемі реформування системи публічного управління під час інформаційних загроз.

Дослідники А. Баровська, Д. Дубов, В. Королько, В. Крутько, Г. Почепцов, Г. Дж. Ларкін у своїх працях розглянули публічне управління у сфері інформаційної протидії та вказали на теоретичні аспекти й проблемні питання в зазначеній сфері.

Незважаючи на широке коло досліджень науковців і практиків з питань публічного управління в інформаційній сфері, залишаються не повною мірою висвітленими, зокрема, питання кризового управління.

Сьогодні військові дії широкомасштабного характеру вирізняються складністю всіх задіяних засобів. У війнах останнього десятиліття чітко простежується взаємне

накладання й поєднання методів ведення регулярної та нерегулярної війни. Спільна стратегія полягає у створенні економічної незалежності від агресора. Іншою відмінною ознакою війни є використання засобів масової інформації та дипломатичних зусиль для впливу на суспільство, національні, етнічні чи релігійні групи, військовослужбовців і цивільних.

**Метою статті** є дослідження питання щодо організації інформаційної взаємодії між органами публічного управління під час повномасштабної війни.

**Методи дослідження.** Методологічною основою цієї наукової розвідки були загальнонаукові та спеціальні методи – ідеалізація, узагальнення. Досягнення визначеної мети та отримання обґрунтованих результатів здійснювалося завдяки застосуванню комплексу таких методів наукового пізнання, як: аналіз та синтез огляду понять у наукових статтях та джерелах. Абстрактно-логічний, індукційний, прогностичний методи було використано для теоретичного узагальнення дослідження і формулювання висновків.

**Виклад основного матеріалу.** Етимологія терміна «гібридність» походить від латинського слова «hybrida», що означає гібрид, створений внаслідок схрещування двох генетично різних особин, що належать до різних видів [3]. Гібрид – дуже широке поняття, яке зустрічається майже в усіх науках, включаючи біологію та техніку. Дія гібриду відбувається завдяки властивостям схрещування чи змішування або елементам, що належать до різних об'єктів чи станів, часто різних структурно віддалених генетично та протилежних. Метою цього процесу є створення кращої моделі з погляду посилення адаптаційних можливостей [4].

Таким чином, гібридна війна поєднує стратегію і тактику з нерегулярними операціями, а також кібервійну та інформаційні операції. Війна характеризується співіснуванням різних сторін конфлікту (держав і зовнішніх суб'єктів, військових і цивільних) та різними видами як симетричних, так і асиметричних збройних операцій [5].

Що ж до сучасних збройних конфліктів, гібридизацію можна розуміти як співіснування старих і нових війн, класичних збройних конфліктів та останніх війн, зіткнень

національних армій та асиметричних конфліктів, найсучасніших військових технологій і примітивного озброєння, боротьбу за території та ресурси, а також суперечки про ідентичність і цінності та протистояння локального характеру [6].

Гібридизація може стосуватися як ворогуючих сторін (держава, зовнішній учасник, нерегулярне збройне формування), так і простору конфлікту (поле бою), його походження та природи (конфліктна екосистема) [7].

Це є результатом співіснування в часі та просторі декількох різних поколінь війн, які перетинаються та взаємно проникають на поле бою. Для стороннього спостерігача, з одного боку, війна – це простір, де ведуть бойові дії регулярні підрозділи збройних сил держави, поділені на певні типи:

- слабо організовані й погано озброєні місцеві підрозділи;

- військові формування, оснащені найсучаснішою військовою технікою, і водночас атака розлюченого натовпу на армію загарбників, застосування технологій та засобів кібербитви, а з іншого боку, засідки, які влаштовуються під час бойових дій [7].

Дослідження доводять, що війна породжує чотири типи загроз: традиційні, незаконні, терористичні та деструктивні.

Характерною особливістю сучасної війни повномасштабного типу є те, що воєнні дії повинні супроводжуватися невоєнними компонентами. Вони також є у фазах стабілізації після завершення війни. Така діяльність потребує визначення колаборантів серед місцевої громади через те, що вони здебільшого продовжують співпрацювати з ворогом або ж залишають місця окупації разом із ворогом, який відступає. Згідно з досвідом повномасштабної війни воєнні дії здебільшого гарантують перемогу над ворогом, який використовує традиційні методи та засоби бою [8].

Війна підриває чіткі міркування щодо майбутнього середовища глобальної безпеки [9].

Характерною особливістю в сучасній війні є співіснування двох планів – територіального та віртуального.

Територіальна площина означає у класичному розумінні

національні, державні та традиційні етнічні спільноти, клани, які постійно населяють певну територію.

На відміну від цього, віртуальна площина має територіальну, транскордонну мережеву структуру, яка дає змогу спілкуватися в межах цієї мережі, та глобальне просування цінностей, ідей і принципів, включаючи підтримку та відновлення власної структури.

Війна на територіальній площині покликана поширювати та підтримувати юрисдикцію та адміністративний контроль над певною територією, охороняти кордони, що визначають межі юрисдикції, дотримуватись конституційних принципів та правових норм щодо населення, яке проживає на цій території, і забезпечувати громадський порядок, управління природними ресурсами та господарську діяльність [10].

Російська ідея «війни нового покоління» базується на таких елементах: політична диверсія, створення допоміжної інфраструктури, повномасштабне вторгнення, маніпулювання переговорами [11].

Війна в Україні довела, що політичний саботаж можна здійснювати через ЗМІ, на основі пропаганди та агітації, торкаючись водночас соціально чутливих питань, таких як соціальні, мовні та культурні відмінності.

Операції ЗМІ покликані поглибити розбіжності та двобічність між соціальними групами, створити корупцію та агітувати впливових чиновників. Втручання у допоміжну інфраструктуру означає захоплення ключових компонентів національної інфраструктури, тобто аеропортів, вокзалів, складів.

Досвід війни в Україні показав, що вона може мати форму раптової імprovізованої організації польових навчань на кордоні зі значною кількістю розгорнутих військ та техніки до повномасштабного вторгнення. Водночас здійснюється незаконна співпраця з перекиданням техніки, підготовкою сепаратистів та створенням баз матеріально-технічного забезпечення. Загроза полягає в небезпеці застосування ядерної зброї, організації маневрів й агресивної діяльності сухопутних і повітряних сил, щоб сусідні держави були обережними, не втручалися в конфлікт.

Про російський підхід до концепції ведення війни заявив герасімов під час виступу 26 січня 2013 р. перед членами російської академії військових наук. Промова була передусім виразом поглядів командування росії щодо того, як розпочати війну нового типу, конфлікт, у якому зникають усі відмінності між війною та миром, а також особливості переходу до повномасштабної війни. На його думку, таке поєднання особливе, коли війни не оголошуються, а найважливіше те, що вона може перетворити цілком стабільну країну на арену найінтенсивнішого збройного конфлікту протягом декількох днів. До того ж, як він зазначив, нові конфлікти тягнуть за собою принципову зміну законів війни. За його словами, ці заходи можуть бути значно ефективнішими за звичайні військові методи, оскільки використання асиметричних дій зменшує перевагу противника в бою. Як приклади таких методів, він навів використання спецпідрозділу та внутрішньої опозиції з метою створення постійно зростаючого фронту на всій території ворожої держави, а також інформаційні операції (форми та засоби яких постійно змінюються). Крім того, герасімов заявив, що нинішні військові дії стають все більш динамічними, активними та ефективними. Також зникають тактичні та оперативні інтервали, які можуть бути використані іншою стороною [10].

З огляду на аналіз звернення герасімова та початок повномасштабного вторгнення стає зрозуміло, що російська концепція ведення сучасного конфлікту передбачає дотримання схеми, наведеної нижче.

**Фаза 1. Підготовка:** розгортання психологічних операцій через відродження сепаратистського і здебільшого агресивного мислення та риторики. Створення атмосфери неминучості війни в поєднанні з дипломатичними зусиллями на міжнародній арені.

**Фаза 2. Дезінформація:** здійснення дезінформаційної діяльності (на всіх рівнях, починаючи від стратегічних комунікацій і закінчуючи локальними повідомленнями) усіма доступними засобами комунікації, відповідальними за передавання інформації в запланованій зоні бойових дій та в міжнародному середовищі. У дипломатичному аспекті – для

досягнення бажаної реакції, у тому числі й агресор для внутрішніх потреб отримує повідомлення, спрямоване на пом'якшення чи загострення реальної картини ситуації. Він має бути адаптований до індивідуальних особливостей країни, її міжнародного та внутрішнього становища. У військовому аспекті — протягом усього періоду операції проведення агресором значної кількості навчань та перестановки тактичних бойових груп під виглядом проведення навчального циклу військових підрозділів з метою сприяння прихованню розгортання військ, призначених для дій у районі прогнозованих бойових дій.

**Фаза 3. Дестабілізуюча:** подолання центральних і місцевих центрів влади противника, його силових структур, представників ЗМІ та бізнесу з використанням широко застосовуваних методів та інструментів, у тому числі політичних, економічних та технологічних (наприклад, кібератаки).

**Фаза 4. Військові операції:** створення місцевих підрозділів сепаратистів, до складу яких входять, наприклад, національні меншини, які діють за підтримки збройних сил і підрозділів найманців агресора як із розпізнавальними знаками, так і без будь-яких, оснащені спеціалізованою технікою та озброєнням, основними завданнями яких є окупація територій та утримання її військовим шляхом.

**Фаза 5. Колаборація:** створення залежних від агресора центральних та місцевих органів влади, які підтримуватимуть процес формального включення сфери діяльності до державних структур агресора.

**Аналіз елементів сучасної війни виявляє такі суттєві загрози [10; 12]:**

- економічні загрози сприймаються як загроза безпеці національної економіки, якщо економіка не може розвиватися, генерувати прибутки та заощадження для інвестицій, або якщо зовнішні загрози призводять до збоїв у її функціонуванні;

- військові загрози — це ситуація, коли існує загроза державі та її суверенітету чи територіальній цілісності внаслідок застосування збройних сил агресора;

- соціальні загрози стосуються всього, що загрожує

втратаю національної та етнічної ідентичності окремих спільнот;

- загрози для критичної інфраструктури. Критична інфраструктура – це системи та взаємопов'язані функціональні об'єкти, у тому числі будівлі, технічні споруди та служби, критичні для безпеки держави та її громадян, які забезпечують належне функціонування органів публічного управління;

- інформаційні загрози. Це сфера безпеки, зміст якої (цілі, умови, методи, зміст) стосується інформаційного середовища (включаючи кіберпростір) держави, наприклад:

- пропагандистсько-інформаційні операції;  
- маніпулювання інформацією;  
- розгортання агітаційних кампаній та психологічних операцій з використанням послуг Інтернету та мережі мобільного зв'язку;

- операції проти критичної інфраструктури держави, включаючи злом систем безпеки;

- несанкціонований доступ або зловживання інформацією або несанкціонована зміна інформації;

- кібертероризм, кіберзлочинність, хакерство.

Інформаційна війна розвивається непомітно, потім настає стадія швидкого розвитку, що призводить до враження різних органів публічного управління. Інформаційна війна може тривати роками. За систематичної тривалості це може мати незворотні наслідки.

Проте війна повинна мати значний військово-політичний результат, тоді як інформаційна війна покликана ініціювати та діяти як каталізатор цього успіху.

Також у Західній Європі та в самій росії проводилася інтенсивна інформаційна кампанія для росіян з метою підтримки сепаратистів в Україні. Внутрішня діяльність полягала в інформуванні та мобілізації суспільства стосовно іміджу НАТО та Західної Європи як постійного противника росії. Тим часом вони створили міцний імідж України як націоналістичної держави з новим упередженим урядом, діяльність якого спрямована на обмеження прав російської меншини. Крім того, поширювалася теза про історичну передумову приналежності певних територій України до росії.

Такі пропагандистські дії, спрямовані на суспільство росії, здійснюються, аби викликати відчуття несправедливості, ізоляції та несправедливого ставлення з боку решти світу.

З одного боку, суспільство відчуває власну унікальність і переконане у доцільності дій росії. З іншого боку, суспільство переживає несправедливе відчуження, воно стикається з поглибленням антагонізму між цінностями Сходу і Заходу. Таким суспільством легше маніпулювати, яке своєю чергою може полегшити труднощі та незручності, які виникають внаслідок ведення збройного конфлікту протягом тривалого періоду часу (наприклад, нестача їжі через санкції Заходу або скорочення видатків на соціальні виплати та зарплати).

Пропаганда, спрямована на сусідні країни є попередженням, спрямованим на те, щоб зумовити побоювання ескалації конфлікту та втрати свободи. Цей метод застосовується для Грузії та Молдови. Інший вид пропаганди безпосередньо адресований країнам Балтії. Вся міжнародна пропаганда – це фактично інформаційний хаос, дезінформація, вигадкування реальності та маніпуляції, спрямовані на руйнування єдності Західної Європи.

Інше питання, пов'язане з веденням війни, – це гуманітарна інтервенція або її правильне використання. Гуманітарна допомога, наявна в міжнародному праві, починає використовуватися не за призначенням. Крім того, реалії довели, що гуманітарна інтервенція може бути здійснена проти волі країни, населенню якої надається, а гуманітарна допомога слугує інтересам держави, з якої вона надійшла.

**Висновки та напрями подальших досліджень.** Підсумовуючи, слід підкреслити, що характер сучасних війн свідчить: противник, який використовує асиметричні методи ведення бою, не буде дотримуватися принципів гуманітарних законів збройних конфліктів. Буде продовжувати напади на осіб і об'єкти, які захищені міжнародним правом, здійснювати експлуатацію цивільних осіб у своїх інтересах.

Цілком імовірно, що агресор і надалі буде використовувати уніформу чи розпізнавальні знаки українських військових формувань. Це було видно через діяльність російської федерації в Криму та під час повномасштабної війни

на території України. З одного боку, можна виділити гібридність цих видів діяльності, які пов'язують старі та нові методи ведення бою, зокрема свідому агресію.

З іншого боку, ми можемо спостерігати поєднання військових дій з інформаційною війною (на всіх рівнях, від стратегічної до локальної комунікації).

У предметній літературі немає чіткого і загальноприйнятого визначення поняття гібридна війна. Його також немає в жодній доступній класифікації війн у теорії військового мистецтва. Треба припустити, що гібридність у сучасних війнах також стала ознакою нашого часу, її існування є відчутно очевидним.

#### Список використаних джерел

1. Шорохова Г. М. Деякі проблеми інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності Національної поліції. *Юридична наука України : історія, сучасність, майбутнє* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 1–2 листопада 2019. Харків : Східноукраїнська наукова юридична організація, 2019. С. 142–143.
2. Tsybulenko E., Kajander A. The Hybrid Arsenal of Russia's War Against the Democratic World. *Springer Nature*. 2022. Switzerland. P. 173–194.
3. Witold S., Bartholomew Z. Asymetria i hybrydowość – stare armie wobec nowych konfliktów 2012. The National Security Agency, Polish Society of International Studies-nation Kielce, Warszawa. 2012. 250 p.
4. Ciekankowski Z. Działania asymetryczne jako źródło zagrożeń bezpieczeństwa. Higher School of Management and Law of Helena Chodkowska. 2019. Warsaw. P. 47–72.
5. Czuputowicz J. Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje. 2012. Warszawa. 262 p.
6. Kaldor M. New and Old Wars : Organized Violence in a Global Era. 2011. Stanford University Press. 216 p.
7. Міністерство національної оборони НАТО, щодо оперативних можливостей у сфері гібридності сучасної війни / Центр навчання та підготовки Збройних Сил Польщі. Бидгощ. 2015. 156 с.
8. NATO's response is Hybrid Threats. Foreword to General Philip M. Breedlove Supreme Allied Commander Europe, NATO Defense College. 2015. Rome. Italy. 478 p.
9. Gentile G. P. The imperative for an American general purpose army that can fight, 2009. Philadelphia, USA. 374 p.
10. Analityczny model dla oceny hybrydowości współczesnych konfliktów / Центр навчання та підготовки Збройних Сил Польщі. Бидгощ. 2015. 156 с.

11. Antczak-Barzan, A. Dynamika wojny hybrydowej na Ukrainie. *Kwartalnik Bellona*. 1.2016. P. 44–52.
12. Krystiana J.; Robb J. *Brave New War. The Next Stage of Terrorism and the End of Globalization*. Wiley. 2012. Hoboken. 208 p.

### **References**

1. Shorokhova, H. M. (2019). Deiaki problemy informatsiino-analitychnoho zabezpechennia diialnosti Natsionalnoi politzii [Some problems of information and analytical support for the activities of the National Police], *Yurydychna nauka Ukrainy: istoriia, suchasnist, maibutnie materialy Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferentsii* [Legal science of Ukraine: history, modernity, future: materials of the International Scientific and Practical Conference]. Kharkiv [in Ukrainian].
2. Tsybulenko, E., Kajander, A. (2022). The Hybrid Arsenal of Russia's War Against the Democratic World. *Springer Nature*, Switzerland, 173–194. [in English].
3. Witold, S., Bartholomew, Z. (2012). *Asymetria i hybrydowość – stare armie wobec nowych konfliktów 2012*. The National Security Agency, Polish Society of International Studies-nation Kielce. Warszawa [in English].
4. Ciekankowski, Z. (2019). Działania asymetryczne jako źródło zagrożeń bezpieczeństwa. *Higher School of Management and Law of Helena Chodkowska*. Warsaw. P. 47–72. [in English].
5. Czuputowicz, J. (2012). *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Współczesne koncepcje*. Warszawa [in English].
6. Kaldor, M. (2011). *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*. Stanford University Press [in English].
7. Tsentr navchannia ta pidhotovky Zbroinykh Syl Polshchi. (2015). *Ministerstvo natsionalnoi oborony NATO, shchodo operatyvnykh mozhlyvostei u sferi hibrydnosti suchasnoi viiny* [Ministry of National Defense of NATO, regarding operational capabilities in the field of hybridity of modern warfare]. Bydoshch [in Ukrainian].
8. NATO Defense College. (2015). *NATO's response is Hybrid Threats. Foreword to General Philip M. Breedlove Supreme Allied Commander Europe*. Rome. Italy [in English].
9. Gentile, G. P. (2009). *The imperative for an American general purpose army that can fight*. Philadelphia USA [in English].
10. *Training and Training Center of the Armed Forces of Poland*. (2015). *Analityczny model dla oceny hybrydowości współczesnych konfliktów*. Bydoshch [in English].
11. Antczak-Barzan, A. (2016). *Dynamika wojny hybrydowej na Ukrainie*. *Kwartalnik Bellona*, 1, 44–52. [in English].
12. Krystiana, J., Robb, J. (2012). *Brave New War. The Next Stage of Terrorism and the End of Globalization*. Wiley. Hoboken [in English].

## CRISIS MANAGEMENT DURING OF FULL-SCALE WAR

**Kolodka Andrii**

**Abstract.** The sustainable functioning of society in the conditions of information challenges during the full-scale Russian-Ukrainian war is a key condition for ensuring civil security, conducting methodological and scientific research on this issue makes it possible to prepare the best practices of crisis management. Accordingly, the scientific task is the theoretical substantiation of the components of the development of crisis management from a hybrid confrontation to a full-scale war and their characteristics. In the basis of the analysis of the mechanism of public crisis management, information countermeasures are defined as its main lever, and its significant characteristics are substantiated. It can be argued that the problem of crisis management as a result of a full-scale war has not been sufficiently studied by domestic and foreign scientists. The main emphasis was on anti-crisis management in the conditions of hybrid war, as a component of measures to respond to the emergence of a crisis. The research methods were content analysis, hypothetical and general scientific. On the basis of the analysis of previous scientific studies, problematic issues of public management in the field of information countermeasures, in particular elements of crisis management, have been identified. The issue of dissemination regarding the organization of information interaction between public administration bodies during a full-scale war was investigated. Issues of crisis management in conditions of full-scale war, taking appropriate measures for timely response. The conducted research is a theoretical confirmation of the hypothesis that information is the basis of making crisis management decisions and is a key factor of state security. The analysis of the crisis management system shows that one of the components of the activities of management bodies is aimed at the organization and support of important life support systems. Considerable attention is also paid to the system of methodological and organizational problems of countermeasures in the field of information provision.

**Keywords:** Russian-Ukrainian war, crisis management, public administration, information security.

УДК 352.075:316.776.3

Кропивницький Роман

ORCID iD 0000-0002-8841-4675

E-mail: krapiducz@ukr.net

## РОЛЬ І МІСЦЕ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КРИЗОВИХ КОМУНІКАЦІЯХ ІНСТИТУЦІЙ ПУБЛІЧНОГО СЕКТОРУ

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2\(12\)-87-107](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2(12)-87-107)

**Анотація.** Проведено аналітичний огляд вітчизняної законодавчої бази та наукових джерел щодо визначення ролі й місця органів місцевого самоврядування в кризових комунікаціях інституцій публічного сектору і з'ясовано, що своєчасне забезпечення актуальною та правдивою інформацією громадськості є вкрай необхідним. Особливо гостро це питання стоїть перед органами місцевого самоврядування (далі – ОМС) під час непередбачуваних викликів, загроз та надзвичайних ситуацій. Втім, визначено, що саме ОМС – це та інституція, яка часто одна з перших отримує інформацію про події і водночас є першою, хто отримує запит на цю інформацію як від населення, так від інших установ, організацій та органів публічної влади. З огляду на це завдання налагодження ефективних кризових комунікацій зі всіма інституціями публічного сектору покладається на ОМС. Крім того, саме вміння реагувати на виклики, пов'язані з цим попитом, дає змогу визначити довіру населення до органів влади і державних інституцій, що своєю чергою впливає на їх імідж, зокрема в очах громадськості. Для забезпечення готовності до управління кризовими комунікаціями органам місцевого самоврядування запропоновано: увести систему кризового управління, невід'ємною частиною якого має бути система кризових комунікацій; розробити та впровадити в життя Комунікаційну стратегію як невід'ємну частину Стратегії розвитку громади; сформувати універсальну антикризову команду та забезпечити проведення на постійній основі відповідних навчань, занять, тренувань та тренінгів; через упровадження загальноновизнаних європейських стандартів комунікації побудувати ефективну систему комунікаційної взаємодії із суспільством, залучивши на партнерських засадах соціально активних громадян, засоби масової комунікації та інститути громадянського суспільства.

**Ключові слова:** інформування, кризові комунікації, система кризового управління, комунікаційна стратегія, антикризова команда, комунікаційна взаємодія.

**Постановка проблеми.** Війна, розпочата російською

федерацією, а зокрема її широкомасштабна фаза, призвела до масштабних змін у здійсненні інформаційної політики держави. Протидія глобальним кризам і ризикам, запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій потребують від інституцій публічного сектору належної ефективної системи кризових комунікацій. Як показує досвід, особливо важлива роль у здійсненні інформаційної політики покладається на оперативність роботи органів місцевого самоврядування, які найчастіше першими отримують інформацію про події, а також запит на цю інформацію як від населення, так і від інших установ, організацій та органів публічної влади.

Таке забезпечення актуальною і правдивою інформацією суспільства є вкрай необхідним, зокрема під час непередбачуваних викликів, загроз та надзвичайних ситуацій. Крім того, від уміння органів місцевого самоврядування налагоджувати кризові комунікації залежить довіра населення, що впливає на їх імідж та легітимність.

Разом із тим у законодавстві України правове врегулювання питання щодо ролі й місця ОМС у кризових комунікаціях забезпечено та систематизовано не повною мірою і не завжди відповідає викликам сьогодення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Згідно з науковими напрацюваннями вітчизняних та закордонних вчених і практиків на сучасному етапі розвитку людства інформація є тим стратегічним ресурсом, без якого не тільки неможливий подальший еволюційний розвиток суспільства, а й саме існування суспільства опиняється під загрозою. А особливо гостро потреба в інформації відчувається під час криз та надзвичайних ситуацій.

Так, про «гіперболізовану жагу до новин» населення та прагнення людей отримати якомога більше інформації про ситуацію зазначається у праці Д. Коник [1, с. 34], який пропонує впровадження системи кризових комунікацій як невід'ємної частини системи кризового управління [1, с. 9].

Разом із тим імовірність виникнення «інформаційного вакууму» у своїх працях визнають Д. Коник [1], Д. Дубов та А. Баровська [2], А. Терент'єва [3], Т. Федорів [4], А. Руденко [5], Л. Мудрак [6], які також вказують на

надзвичайну шкідливість цього явища. І запобігти цьому, на думку Коник Д. [1, с. 8], мають саме ОМС. Так, В. Дрешпак [7, с. 3] наполягає, що налагодження комунікаційних зв'язків з обміну інформацією «впливає із самої суті публічного управління». Також вчені Д. Дубов та А. Баровська [2], наголошуючи на важливості вчасного надання повної й коректної інформації з проблемних питань, покладають саме на комунікативні підрозділи установ функції команди з кризових комунікацій.

Як зазначають у своїх працях А. Терент'єва [3], Т. Федорів [4], А. Руденко [5], сприяти цьому може і повинна злагоджена взаємодія управлінських органів із засобами масової інформації. Крім того, у своїй статті А. Терент'єва [3, с. 177] визначає основний предмет взаємодії із засобами масової інформації.

У праці Л. Мудрак [6, с. 84–85] розкривається роль і місце медіа під час кризових ситуацій та визначається важливість мобільного зв'язку та Інтернету як головних інструментів оперативного повідомлення.

Вітчизняні дослідники А. Руденко [5], І. Куропась [8], Т. Гузенко [9] у своїх працях обґрунтовують необхідність розроблення та впровадження органами місцевого самоврядування Комунікаційної стратегії як невід'ємної частини Стратегії розвитку громади.

Разом з тим, незважаючи на значну кількість фундаментальних і прикладних робіт, які стосуються кризових комунікацій взагалі, на наше переконання, попит на систематизацію та розроблення практичних рекомендацій щодо кризових комунікацій органів місцевого самоврядування є вчасним і актуальним.

**Метою статті** є дослідження ролі й місця органів місцевого самоврядування в кризових комунікаціях інституцій публічного сектору, формулювання висновків, надання практичних рекомендацій щодо забезпечення готовності органів місцевого самоврядування до ефективного управління кризовими комунікаціями.

**Методи дослідження.** Методологічною основою цього наукового дослідження є теоретичні положення наук з

державного управління. Досягнення визначеної мети та отримання обґрунтованих результатів здійснювалося завдяки застосуванню комплексу загальнонаукових і спеціальних методів, а саме: порівняння, опис, спостереження, аналіз і синтез для огляду понять в наукових статтях, наукових джерелах, законодавчій базі та формування на цій основі власних суджень щодо визначення ролі й місця ОМС у кризових комунікаціях інституцій публічного сектору. Для теоретичного узагальнення дослідження і формулювання висновків та рекомендацій щодо забезпечення готовності ОМС до управління кризовими комунікаціями використано методи: системний, абстрактно-логічний, ідеалізації, дедукції та індукції.

**Виклад основного матеріалу.** У сучасному світі інформація – це той стратегічний ресурс, без якого не тільки неможливий еволюційний розвиток суспільства, а й існування суспільства опиняється під загрозою. І всесвітньо відомий вислів Натана Маєра Ротшильда, який став крилатим завдяки Вінстону Черчиллю, – «Хто володіє інформацією, той володіє світом» – з часом не тільки не втратив актуальність, а й отримав новий зміст.

Так, завдяки достовірній та своєчасній інформації, можна запобігти можливим кризам, або суттєво мінімізувати їх наслідки. І навпаки, через брак необхідної інформації (так званий інформаційний вакуум) можуть виникнути дестабілізація суспільства і штучні небажані явища та кризи, що ще більше погіршить несприятливу ситуацію.

Також управлінський процес втрачає свій сенс без належної інформаційної взаємодії з усіма учасниками публічного управління, адже для здійснення цілеспрямованого впливу (з метою забезпечення потреб суспільства) і для суб'єктів, і об'єктів публічного управління життєво необхідним є налагодження стабільних відповідних комунікаційних зв'язків з обміну інформацією, що, як визначають науковці, «впливає із самої суті публічного управління» [7, с. 3].

Отже, своєчасне забезпечення суспільства достовірною інформацією є вкрай необхідним, зокрема під час непередбачуваних викликів, загроз та надзвичайних ситуацій,

коли вибухоподібно підвищується попит на неї.

Крім того, вміння реагувати на виклики, пов'язані з цим попитом, дає змогу визначити довіру населення до органів влади і державних інституцій, що своєю чергою впливає на їх імідж, зокрема в очах громадськості.

Утім, саме ОМС – це та інституція, яка часто одна з перших отримує інформацію про події, а також запит на цю інформацію як від населення, так й інших установ, організацій та органів публічної влади. З огляду на це завдання налагодження ефективної інформаційної взаємодії (кризових комунікацій) зі всіма інституціями публічного сектору покладається на органи місцевого самоврядування.

У законодавстві України правове врегулювання питання щодо ролі і місця ОМС у «кризових комунікаціях» забезпечено не повною мірою і не відповідає вимогам сьогодення. Крім того, термін «комунікація» в українських законодавчих та нормативних актах ще до недавнього часу використовувався (а іноді й використовується досі) тільки як «інженерне обладнання», «набір (комплекс) певних технічних засобів», а не як «процес обміну інформацією, діалог, спілкування».

Правовому врегулюванню питання налагодження комунікацій, в тому числі кризових, між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю допоміг би відповідний закон, Концепція [10] проекту якого була схвалена ще на початку 2010 року.

У зазначеній Концепції визнавалось, що «налагодження комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю є важливою умовою демократичного розвитку держави, становлення громадянського суспільства» [10], наголошувалось на необхідності «удосконалити механізм регулювання процесу обміну інформацією, зокрема впровадити принцип партнерської взаємодії, що передбачає не тільки інформування населення, а і налагодження ефективного зворотного зв'язку...» [10] та визначалось існування нагальної потреби у «розробленні основних засад державної комунікативної політики, впровадження стандартів інформаційного обміну між органами

державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю» [10].

Проте вимоги цієї Концепції не були виконані і Закон України «Про основні засади державної комунікативної політики» не був розроблений. Нині питання правового врегулювання налагодження комунікацій між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю розпорошені по великій кількості законодавчих та нормативних актів.

Також слід зауважити, що терміни «інформування» та «оповіщення» традиційно розтлумачується як «пасивне надання інформації», що не передбачає діалогу та зворотного зв'язку, не відповідає повною мірою сучасному рівню розвитку українського суспільства та світовим тенденціям.

Але по суті значення слів «інформування» та «оповіщення» (у спрощеному розумінні) можна вважати якщо не абсолютним синонімом, то хоча б частиною поняття «комунікація».

Що ж до «інформування» та «оповіщення» громадськості в кризових (надзвичайних) ситуаціях, то законодавство України саме на органи місцевого самоврядування покладають значні зобов'язання.

Так, у Конституції України (абзац другий статті 50) закріплено, що «кожному гарантується право вільного доступу до інформації про стан довкілля» та визначено, що «така інформація ніким не може бути засекречена» [11].

Відповідно до цього у Кодексі цивільного захисту України (пункт 1 частини першої статті 21) вбачається право громадян у сфері цивільного захисту в «отриманні інформації про надзвичайні ситуації або небезпечні події, що виникли або можуть виникнути» [12].

Разом із тим до повноважень ОМС у сфері цивільного захисту (пункт 7 частини другої статті 19 Кодексу) належить забезпечення оповіщення та інформування населення про загрозу й виникнення надзвичайних ситуацій [12].

Ця норма передбачена і в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». У цьому Законі (підпункт 6 пункту «б» частини першої статті 33) визначено, що серед

повноважень, які делеговані до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать «вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій» та «інформування про них населення» [13].

Також (пункт 8 частини третьої статті 8 Кодексу) визначено, що інформування про фактичну обстановку і вжиті заходи повинно бути своєчасне та достовірне [12].

Беззаперечно, місцева влада на місцях володіє великою кількістю актуальної інформації, в тому числі й щодо загрози або виникнення надзвичайних ситуацій.

Закон України «Про доступ до публічної інформації», визнаючи органи місцевого самоврядування (пункт 1 частини першої статті 13) розпорядниками інформації, зобов'язує їх (пункт 1 частини першої статті 3) надавати та оприлюднювати таку інформацію [14].

У цьому Законі (частина друга статті 20) визначено, що строк розгляду запитів на інформацію та надання відповіді, яка стосується інформації, необхідної «для захисту життя..., щодо стану довкілля, ... аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян», має бути не пізніше 48 годин з дня отримання запиту [14].

Зрозуміло, що вимога «не пізніше 48 годин з дня отримання запиту» стосується, ймовірно, саме письмових запитів, бо потребує певних бюрократичних процедур, а в умовах швидкоплинних подій і ризиків діяти треба якомога швидше, використовуючи для інформування суспільства всі наявні засоби, способи і шляхи оповіщення, інформування та комунікації.

До речі, для термінового оповіщення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій передбачено використовувати наявні сигнально-гучномовні пристрої та електронні інформаційні табло, встановлення та утримання яких покладається саме на органи місцевого самоврядування (частина третя статті 30 Кодексу) [12].

Також головними інструментами оперативного повідомлення є мобільний зв'язок та Інтернет [6, с. 85].

Як відзначають дослідники [1–6] та показує практика,

в умовах надзвичайних ситуацій та криз існує певна ймовірність появи «інформаційного вакууму». Разом із тим «під час кризи в населення виникає гіперболізована жага до новин про неї, люди прагнуть отримати якомога більше інформації про ситуацію (навіть при тому, що її може ще просто не бути)» [1, с. 34].

На нашу думку, небезпеку становить, ймовірно, не стільки сам «вакуум» як можливість заповнення його небажаною недостовірною або однобічною інформацією з непідтверджених джерел (довільними міркуваннями, різноманітними припущеннями, чутками, фейками, надуманими зрадами, навмисною дезінформацією, шкідливою пропагандою, конспірологічними теоріями тощо).

Виконувачка обов'язків керівника Програми USAID DOBRE Юлія Єсмуханова звернула увагу, що однією з особливостей сучасного світу є «розширене й малоконтрольоване поле для комунікацій» і «якщо органи влади не скористуються всіма можливостями для донесення сфокусованого стратегічного та злагодженого повідомлення, то цю прогалину заповнять інші» [6, с. 5].

Також слід зауважити, що «саме органи місцевого самоврядування, які безпосередньо працюють із людьми, членами своїх громад, першими стикаються з наслідками кризових ситуацій і нерідко є відповідальними в очах населення за подолання кризи» [1, с. 8].

Отже, від вчасного надання повної й коректної інформації з проблемних питань «залежить те, як суспільство зреагує на кризову ситуацію, яким чином зможе її вирішити й винести з неї належні уроки для ефективнішого реагування у майбутньому» [2].

Сприяти цьому може і повинна злагоджена взаємодія із засобами масової інформації [1; 3–5].

Основним предметом взаємодії зі ЗМІ є встановлення та пояснення характеру проблемної ситуації, запевнення громадськості в тому, що впроваджуються всі необхідні заходи для вирішення ситуації, яка склалася [3, с. 177].

Нині еволюціонування місцевого самоврядування передбачає заснування і розвиток місцевих аудіовізуальних

(електронних) засобів масової інформації, які мають сприяти належному інформуванню місцевої громади через поширення актуальних та свіжих новин. Таким чином, саме місцеві засоби масової інформації мають бути головним каналом кризових комунікацій між органами місцевого самоврядування та населенням.

Так, виконавчі органи міських, районних у містах, селищних та сільських рад як органи управління цивільного захисту зобов'язані надавати населенню через засоби масової інформації оперативну та достовірну інформацію про надзвичайні ситуації, що прогножуються або виникли, з визначенням їх класифікації, меж поширення і наслідків, а також про способи та методи захисту від них (частина 1 та 2 статті 31 Кодексу), а також сприяти засобам масової інформації у наданні населенню таких оперативних відомостей (частина 5 статті 31 Кодексу) [12].

Варто зауважити, якщо йдеться про засоби масової інформації, то не варто розглядати їх у вузькому сенсі тільки як пресу, радіомовлення й телебачення, які мають на меті лише пасивне інформування громадськості. Враховуючи сучасні можливості технічних засобів, способів і шляхів поширення інформації, які вже мають особливий комунікативний наголос, доцільніше розглядати «засоби масової інформації» у більш широкому розумінні, ймовірніше як засоби масової комунікації, що забезпечують активне інформування громадськості (і певний зворотний зв'язок та спілкування «в реальному часі»). Отже, зрозуміло, що до таких засобів масової інформації (комунікації) належать і «нові медіа», пов'язані з використанням комп'ютерної техніки та мереж, зокрема Інтернет.

Необхідно пам'ятати, що «саме медіа під час кризових ситуацій відбирають, структурують і поширюють інформацію про кризу та поведінку людей. Таким чином, медіа формують думку громадськості щодо керівників усіх рівнів – від місцевого до центрального та їх здатності розв'язувати кризи» [6, с. 84].

Для своєчасного та достовірного інформування ОМС (пункт 17 частини 2 статті 19 Кодексу) мають взаємодіяти з

центральною органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту [12].

На сьогодні такими центральними органами виконавчої влади є:

по-перше, Міністерство внутрішніх справ України (МВС) (головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту), яке відповідно до покладених на нього завдань здійснює інформаційну взаємодію з іншими державними органами (підпункт 18 пункту 4 Положення про МВС) [15];

по-друге, Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) (центральною органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту), яка відповідно до покладених на неї завдань здійснює оповіщення та інформування центральних і місцевих органів виконавчої влади про загрозу виникнення й виникнення надзвичайних ситуацій, методичне керівництво щодо створення та належного функціонування систем оповіщення цивільного захисту різного рівня (підпункт 25 пункту 4 Положення про ДСНС) [16].

Також ДСНС організовує провадження інформаційної діяльності та сприяє створенню і впровадженню сучасних інформаційних технологій та комп'ютерних мереж (підпункт 34 пункту 4 Положення про ДСНС) [16].

Відповідно до Положення про єдину державну систему цивільного захисту органи управління місцевих органів виконавчої влади (з метою забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту) входять до складу єдиної державної системи цивільного захисту (пункт 2 Положення) [17].

А серед основних завдань, що виконуються єдиною державною системою цивільного захисту в режимах підвищеної готовності чи надзвичайної ситуації, є здійснення своєчасного оповіщення, в тому числі населення, про загрозу або виникнення надзвичайної ситуації та інформування про дії в умовах такої ситуації (підпункт 2 та 3 пункту 24 Положення) [17].

З цією метою органи виконавчої влади створюють

відповідні органи управління цивільного захисту, які «здійснюють збір, підготовку, зберігання, оброблення, аналіз, передавання інформації з питань цивільного захисту та зобов'язані надавати населенню через засоби масової інформації оперативну та достовірну інформацію про загрозу виникнення та/або виникнення надзвичайних ситуацій з визначенням меж їх поширення і наслідків, а також про способи та методи захисту від них» (пункт 38 Положення) [17].

Крім того, керівник робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації (з метою забезпечення безпосередньої організації і координації аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації) уповноважений утворювати штаб з ліквідації наслідків відповідної надзвичайної ситуації (пункт 40 Положення) [17].

Згідно з наказом Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Положення про штаб із ліквідації наслідків надзвичайної ситуації...» до складу відповідного штабу, залежно від рівня надзвичайної ситуації, разом із працівниками ДСНС України, керівниками аварійно-рятувальних служб, які беруть участь у ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, входять і представники або експерти відповідних центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (пункт 4 розділу I) [18].

Також визначено, що відповідно до покладеного на штаб з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації завдання однією з основних його функцій є організація інформування населення про наслідки та прогноз розвитку надзвичайної ситуації, хід ліквідації її наслідків та правила поведінки в зоні надзвичайної ситуації (підпункт 11 пункту 2 розділу II) [18].

Для роботи зі зверненнями громадян та інформування населення через засоби масової інформації про обстановку в зоні НС, хід ліквідації наслідків НС, прогноз розвитку НС та правила поведінки в зоні НС у складі Штабу з НС можуть утворюватися відповідні робочі групи (підпункт 8 пункту 6 розділу III) [18].

Передбачено, що представники та експерти, які можуть бути залучені до роботи у складі Штабу з НС, визначаються завчасно з метою попередньої їх підготовки через проведення з

ними відповідних занять та тренувань (пункт 7 розділу III) [18]. Зазвичай, як показує досвід, підрозділ кризової комунікації (робоча група, штаб, кризовий пресцентр) утворюються з осіб, які в режимі повсякденного функціонування єдиної державної системи цивільного захисту згідно з функціональними обов'язками та посадовими інструкціями здійснюють взаємодію з населенням та засобами масової інформації. «Фактично комунікативні підрозділи установ майже всюди одночасно виконують і функцію команди з кризових комунікацій» [2]. Це дає змогу комунікувати досить злагоджено та дієво.

З метою налагодження належних кризових комунікацій підрозділ, відповідальний за цей напрям роботи, має «безперервно моніторити, аналізувати і прогнозувати ситуацію, моделювати можливий розвиток кризових явищ і пропонувати шляхи, як запобігти цьому, створювати сценарії протидії та відпрацьовувати тактичні речі, що ефективно впливатимуть на населення у подоланні кризи та її наслідків» [6, с. 84].

Російське збройне вторгнення 20 лютого 2014 року в Автономну Республіку Крим з подальшою тимчасовою окупацією півострова та повномасштабний напад 24 лютого 2022 року наклали відбитки на всі сфери життя нашого суспільства. Україна вже ніколи не буде колишньою. Світ змінився. Глобальні кризи й ризики, зумовлені війною, назавжди закарбувались у свідомості народу України і потребують постійного врахування, зокрема у здійсненні інформаційної політики держави, а особливо під час кризових комунікацій в умовах надзвичайних ситуацій. На постійній основі це має враховуватись в органах місцевого самоврядування.

У разі планування та здійснення кризових комунікацій ОМС слід неухильно дотримуватись основ і принципів національної безпеки та національних інтересів, що визначені в Законі України «Про національну безпеку України» [19] з метою забезпечення державного суверенітету країни, її прогресивного демократичного розвитку, а також безпечних умов життєдіяльності й добробуту її громадян.

Відповідно до Закону України «Про національну безпеку України» (стаття 25) для забезпечення реалізації державної

політики у сферах національної безпеки і оборони передбачено розроблення на державному рівні відповідних планувальних документів (стратегій, концепцій, програм, планів тощо). Основним документом (частина перша стаття 26) довгострокового планування, в якому визначаються основні напрями державної політики у сфері національної безпеки, є Стратегія національної безпеки України [19].

Визнавши російську федерацію державою-агресором (пункт 39), згідно зі Стратегією національної безпеки України передбачають (абзац четвертий пункту 47) «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 надзвичайних ситуацій» [20].

Зазначена Стратегія (пункт 66) є основою для розроблення низки інших документів щодо планування у сферах національної безпеки і оборони, які визначатимуть шляхи та інструменти її реалізації [20].

До таких планувальних документів належить Стратегія інформаційної безпеки. У ній визначено одну з найважливіших функцій держави – забезпечення інформаційної безпеки країни. Досягнення цієї мети вбачається, зокрема, у створенні ефективної системи комунікацій (кризових, антикризових, стратегічних) між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та суспільством з метою ефективної інформаційної взаємодії та діалогу між ними з питань, що стосуються кризових ситуацій [21].

Відповідно до цієї Стратегії вперше надано законодавче визначення таких комунікацій, а саме:

- антикризові комунікації – комплекс інформаційних заходів, які реалізуються державними органами України з метою запобігання виникненню кризової ситуації і передбачають їх діалог із цільовою аудиторією з питань, що стосуються загрози виникнення кризової ситуації і протидії їй;

- кризові комунікації – комплекс заходів, що реалізуються державними органами України у кризовій ситуації і передбачають їх діалог із цільовою аудиторією з питань, що

стосуються кризової ситуації і протидії їй;

- стратегічні комунікації – скоординоване і належне використання комунікативних можливостей держави – публічної дипломатії, зв'язків із громадськістю, військових зв'язків, інформаційних та психологічних операцій, заходів, спрямованих на просування цілей держави [21].

Також згідно зі Стратегією «основними напрямками забезпечення інформаційної безпеки України є стійкість та взаємодія», для досягнення яких необхідно:

- протидіяти дезінформації та інформаційним операціям шляхом виконання ефективної взаємодії державних органів, органів місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства у разі формування та реалізації державної політики в інформаційній сфері (Стратегічна ціль 1);

- створити ефективну систему стратегічних комунікацій шляхом гарантування ефективної інформаційної взаємодії та діалогу між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та суспільством з питань, що стосуються кризових ситуацій, а також утвердження позитивного іміджу України, інформаційне сприяння просуванню інтересів держави у світі (Стратегічна ціль 6) [21].

Отже, виклики широкого спектра небезпек та загроз російської федерації як держави-агресора на українське суспільство потребують консолідованого протистояння всіх гілок влади. Значна роль у цьому протистоянні покладається на органи місцевого самоврядування.

Так, ОМС повинні здійснювати дієві заходи для захисту населення від деструктивного впливу дезінформації та маніпулятивної інформації, використовуючи наявні можливості, зокрема місцевих радіостанцій, телевізійних студій, друкарень тощо.

Для цього, як вже наголошувалось, державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані використовувати тільки перевірені та офіційні джерела інформації.

Також, якщо йдеться про інформування громадськості, варто звернути увагу і на вимоги Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого

самоврядування, які «є узагальненим зібранням професійно-етичних вимог щодо правил поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» [22] і велику увагу приділяють саме належному інформуванню громадськості. У цих правилах регламентується, що державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані:

- бути доброзичливими та ввічливими, дотримуватись високої культури спілкування, з повагою ставитись до прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, об'єднань громадян, інших юридичних осіб (пункт 1 розділу II);

- у своїй поведінці не допускати поширення чуток (абзац 4 пункту 3 розділу II);

- під час роботи з інформацією оцінювати її критично, аналізувати джерела інформації, використовувати ті із них, які є офіційними, ухвалювати рішення на основі достовірної та перевіреної інформації, поширювати лише ту інформацію, що відповідає дійсності (пункт 5 розділу IV) [22].

Крім того, за цими правилами, забороняється державним службовцям та посадовим особам місцевого самоврядування приховувати чи обмежувати інформацію, яка має бути доведена до відома інших осіб (абзац 2 пункту 5 розділу IV), а викладати інформаційні матеріали та повідомлення необхідно чітко, лаконічно та послідовно для однозначного їх сприйняття (підпункт 3 пункту 1 розділу V) [22].

Неухильно дотримуючись цих правил, налагодивши ефективну комунікацію з громадськістю, органи місцевого самоврядування можуть і мають стати надійним і оперативним джерелом інформації, в тому числі під час кризових та надзвичайних ситуацій.

До того ж «громадяни великою мірою оцінюють успіх заходів із подолання кризи саме за ефективністю комунікації місцевої влади» [1, с. 9], що насамкінець впливає на репутацію та довіру до самих органів місцевого самоврядування.

**Висновки та напрями подальших досліджень.** Підбиваючи підсумки, можна зробити висновок, що і в українському законодавстві, і в дослідженнях українських вчених вирішальна роль в кризових комунікаціях належить

місцевому самоврядуванню. Отже, серед інституцій публічного сектору саме органи місцевого самоврядування, які за специфікою своєї діяльності одні із перших стикаються з наслідками кризових ситуацій, мають бути активними партнерами та посісти належне місце в кризових комунікаціях.

Крім того, керівники органів місцевого самоврядування мають бути готовими до управління кризовими комунікаціями.

З метою забезпечення готовності до управління кризовими комунікаціями органам місцевого самоврядування необхідно:

- впровадити в себе систему кризового управління, невід'ємною частиною якого повинна бути система кризових комунікацій [1, с. 9];

- розробити та впровадити в життя Комунікаційну стратегію [5; 8–9] як невід'ємну частину Стратегії розвитку громади, в якій передбачити комплекс заходів (алгоритми дій) на час можливих криз та надзвичайних ситуацій;

- на базі наявних підрозділів, що здійснюють взаємодію з населенням та засобами масової інформації, сформувати універсальну антикризову команду з попереднім визначенням відповідних ролей, прав та обов'язків;

- забезпечити проведення на постійній основі з представниками антикризової команди відповідних навчань, занять, тренувань та тренінгів;

- запровадивши загальновизнані європейські стандарти комунікації «влада ↔ суспільство», побудувати ефективну систему комунікаційної взаємодії із суспільством, залучивши на партнерських засадах соціально активних громадян, засоби масової комунікації та інститути громадянського суспільства.

#### **Список використаних джерел**

1. Коник Д. Довіра громади : кризові комунікації органів місцевого самоврядування : практичний посібник / за уч. Лора Хагг. Київ, 2020. 70 с.
2. Дубов Д. В., Баровська А. В. Аудит спроможностей органів державної влади у сфері кризових комунікацій. *Стратегічна панорама*. 2018. № 1. С. 30–39.
3. Терент'єва А. В. Управління надзвичайними ситуаціями з елементами кризового менеджменту. *Публічне управління : теорія та практика*. 2014. Вип. 4. С. 172–178.

4. Федорів Т. Репутаційні ризики та комунікаційний менеджмент в органах державної влади. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2012. Вип. 4. С. 137–147.
5. Руденко А. Ф. Використання антикризових комунікацій органами державної влади у виборчий період : виклики та реагування : аналітична записка Відділу розвитку політичної системи Національного інституту стратегічних досліджень. 2018. 18 с. URL : [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-01/111Rudenko\\_Analitichna-zapiska\\_listopad\\_2018\\_red2-02322.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-01/111Rudenko_Analitichna-zapiska_listopad_2018_red2-02322.pdf) (дата звернення : 28.06.2022).
6. Мудрак Л. Комунікація і криза : як громадам протистояти викликам і успішно діяти в період кризи : посібник. Київ, 2020. 110 с.
7. Дрешпак В. М. Комунікації в публічному управлінні : навч. посіб. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. 168 с.
8. Куропась І. Комунікаційна стратегія громади : тренд чи необхідність? *ГУРТ* : портал. URL : <https://gurt.org.ua/news/informator/59429/> (дата звернення : 20.06.2022).
9. Гузенко Т. А. Основні засади формування комунікативної стратегії м. Києва: теоретичні та практичні аспекти. *Інтегровані комунікації*. 2016. № 2. С. 14–20.
10. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.01.2010 р. №85-р. Верховна Рада України : вебсайт URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85-2010-p#Text> (дата звернення : 20.06.2022).
11. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення : 18.06.2022).
12. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення : 18.06.2022).
13. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення : 19.06.2022).
14. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> (дата звернення : 19.06.2022).
15. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 878. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-п#Text> (дата звернення : 22.06.2022).
16. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1052. Верховна Рада України : вебсайт. URL :

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-п#Text> (дата звернення : 22.06.2022).

17. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 р. № 11. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-п#Text> (дата звернення : 24.06.2022).
18. Про затвердження Положення про штаб з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації та Видів оперативно-технічної і звітної документації штабу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 26.12.2014 р. № 1406. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-15#Text> (дата звернення : 24.06.2022).
19. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. Верховна Рада України : вебсайт URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення : 26.06.2022).
20. 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 р. № 392/2020. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> (дата звернення : 26.06.2022).
21. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 жовтня 2021 року «Про Стратегію інформаційної безпеки» : Указ Президента України від 28.12.2021 р. №685/2021. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685/2021#Text> (дата звернення : 29.06.2022).
22. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування : наказ Національного агентства України з питань державної служби від 05.08.2016 р. № 158. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> (дата звернення : 29.06.2022).

## References

1. Konyk, D. (2020). *Dovira hromady: kryzovi komunikatsiyi orhaniv mistsevoho samovryaduvannya* [Community trust: crisis communications of local self-government bodies]. Kyiv [in Ukrainian].
2. Dubov, D. V., Barovska, A. V. (2018). *Audyт spromozhnosti orhaniv derzhavnoi vlady u sferi kryzovykh komunikatsii* [Audit of the capabilities of state authorities in the field of crisis communications]. *Stratehichna panorama*, 1, 30–39 [in Ukrainian].
3. Terentieva, A. V. (2014). *Upravlinnia nadzvychainymy sytuatsiiamy z elementamy kryzovoho menedzhmentu* [Emergency management with elements of crisis management]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka*, 4, 172–178 [in Ukrainian].
4. Fedoriv, T. (2012). *Reputatsiini ryzyky ta komunikatsiinyi menedzhment v*

- orhanakh derzhavnoi vlyady [Reputational risks and communication management in public authorities]. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*, 4, 137–147 [in Ukrainian].
5. Rudenko, A. F. (2018). *Vykorystannia antykrizovykh komunikatsii orhanamy derzhavnoi vlyady u vyborchyi period: vyklyky ta reahuvannia*. [The use of anti-crisis communications by state authorities during the election period: challenges and responses]. Retrieved from [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-01/111Rudenko\\_Analitichna-zapiska\\_listopad\\_-2018\\_red2-02322.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-01/111Rudenko_Analitichna-zapiska_listopad_-2018_red2-02322.pdf) [in Ukrainian].
  6. Mudrak, L. (2020). *Komunikatsiia i kryza: yak hromadam protystoiaty vyklykam i uspishno diaty v period kryzy* [Communication and the crisis: how communities can withstand challenges and act successfully in times of crisis]. Kyiv [in Ukrainian].
  7. Dreshpak, V. M. (2015). *Komunikatsiyyi v publichnomu upravlinni* [Communication in public administration]. Dnipropetrovsk: DRIDU NADU [in Ukrainian].
  8. Kuropas, I. (2020). *Komunikatsiyna stratehiya hromady: trend chy neobkhdnist?* [Community communication strategy: trend or necessity?]. *GURT* portal. Retrieved from <https://gurt.org.ua/news/informator/59429/> [in Ukrainian].
  9. Huzenko, T. A. (2016). *Osnovni zasady formuvannia komunikatyvnoi stratehii m. Kyieva: teoretychni ta praktychni aspekty* [The essentials of formation of communicative strategy of Kyiv: theoretical and practical aspects]. *Intehrovani komunikatsii*, 2, 14–20 [in Ukrainian].
  10. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On the approval of the Draft Concept of the Law of Ukraine «On the Basic Principles of State Communication Policy» from 13. January 2010, №85. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85-2010-p#Text> [in Ukrainian].
  11. Constitution of Ukraine from June 28 1996, № 254k/96-VR. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр#Text> [in Ukrainian].
  12. Code of Civil Protection of Ukraine from 02 October 2012, № 5403-VI. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> [in Ukrainian].
  13. About local self-regulation in Ukraine: Law of Ukraine from 21 May 1997, № 280/97-VR. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> [in Ukrainian].
  14. About access to public information: Law of Ukraine from 13 January 2011, № 2939-VI. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#Text> [in Ukrainian].
  15. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On the approval of the Regulation on the Ministry of Internal Affairs of Ukraine» from 28 October 2015, № 878. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-п#Text> [in Ukrainian].

16. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On the approval of the Regulation on the State Service of Ukraine for emergency situations» from 16. December 2015, № 1052. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-п#Text> [in Ukrainian].
17. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On the approval of the Regulation on the unified state system of civil protection» from 09 January 2014, № 11. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-п#Text> [in Ukrainian].
18. Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine «On the approval of the Regulations on the headquarters for the liquidation of the consequences of an emergency situation and Types of operational and technical and reporting documentation of the headquarters for the liquidation of the consequences of an emergency situation» from 26 December 2014, № 1406. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-15#Text> [in Ukrainian].
19. About national security of Ukraine: Law of Ukraine from 21 June 2018, № 2469-VIII. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> [in Ukrainian]
20. Decree of the President of Ukraine «On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated September 14, 2020 «On the National Security Strategy of Ukraine» from 14 September 2020, № 392/2020. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> [in Ukrainian].
21. Decree of the President of Ukraine «On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated October 15, 2021 «On Information Security Strategy» from 28 December 2021, № 685/2021. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/685/2021#Text> [in Ukrainian].
22. Order of the National Agency of Ukraine on Civil Service «On the approval of the General Rules of Ethical Behavior of Civil Servants and Local Self-Government Officials» from 05 August 2016, № 158. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16#Text> [in Ukrainian].

## THE ROLE AND PLACE OF LOCAL GOVERNMENT AUTHORITIES IN CRISIS COMMUNICATIONS OF PUBLIC SECTOR INSTITUTIONS

**Кропувнытський Роман**

**Abstract.** An analytical review of the domestic legislative framework and scientific literature on determining the role and place of local self-government authorities in crisis communications of public sector institutions was conducted, and it was found that timely provision of reliable, up-to-date and truthful information to the public is absolutely necessary. This issue is especially acute for local self-government authorities during unforeseen challenges, threats and emergencies. Meanwhile, it has been determined that local self-government authorities are the institution that is often one of the first to receive information about events and at the same time the first to receive a request for this information from the population and from other institutions, organizations and public authorities. And that is why local self-government authorities are entrusted with the task of establishing effective crisis communications with all public sector institutions. In addition, it is the ability to respond to challenges related to this demand that determines the trust of the population in authorities and state institutions, which in turn affects their image, including in the eyes of the public. In order to ensure readiness for crisis communications management, local self-government authorities are suggested to implement a crisis management system, an integral part of which should be a crisis communications system; develop and implement the Communication Strategy as an integral part of the Community Development Strategy; to form a universal anti-crisis team and to ensure that appropriate exercises, classes, trainings and trainings are held on a permanent basis; implementing generally recognized European standards of communication to build an effective system of communication interaction with society, involving socially active citizens, mass communication media and civil society institutions on a partnership basis.

**Key words:** informing, crisis communications, crisis management system, communication strategy, anti-crisis team, communication interaction.

УДК 342.9: 343.5 [316.362]

Сидоренко Наталія

ORCID iD 0000-0003-4622-2779

e-mail: Life784n@gmail.com

## **ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ ЯК ЧИННИК ПОДОЛАННЯ ПРОЯВІВ НАСИЛЬСТВА В СІМ'Ї**

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2\(12\)-108-126](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2(12)-108-126)

**Анотація.** Стаття присвячена актуальній для сучасної України проблемі – обґрунтуванню необхідності взаємодії органів публічного управління та громадськості як чинника подолання проявів насильства в сім'ї, домашнього насильства, що підриває основи життєдіяльності не тільки сім'ї, а й суспільства загалом. Розглянуто понятійний апарат дослідження та проаналізовано терміни: «публічне управління», «громадськість», «громадянське суспільство». Зазначено, що громадськість як учасник взаємодії із державою охоплює не хаотичну та механічну сукупність індивідів, які проживають на відповідній території, а учасників ефективної взаємодії, конструктивного діалогу та співпраці, тобто організовану громадськість, а також ту, яка характеризується самоідентичністю і самосвідомістю, наявністю ідеалів та цінностей. У визначеному контексті категорія «громадськість» набуває досить специфічних ознак, трансформуючись у категорію «громадянське суспільство». Встановлено, що в Україні насильство у сім'ї відрізняється високим ступенем латентності. Це виражається через небажання жертв звертатися у компетентні органи, а також через нездатність залежних членів сім'ї апелювати до правоохоронних органів. Іншим фактором латентності насильства у сім'ї є небажання та часткова неспроможність правоохоронних органів забезпечити реальний захист постраждалих. Визначено типи сімейної жорстокості: з боку батьків стосовно дітей, з боку подружжя одне до одного, з боку дітей та онуків щодо літніх родичів. Розкрито, що кожен вид насильства – це самостійна проблема, яка має специфічні характеристики та шляхи розроблення профілактичних заходів. Виділено низку факторів, асоційованих із насильством у сім'ї. До них належать: нерівноправний сімейний розподіл ролей, проживання у сільській місцевості тощо. Окреслено основні управлінські методи, які сьогодні використовуються у боротьбі з насильством у сім'ї: адміністративно-правова регламентація системи та правового статусу суб'єктів протидії насильству і загальна, індивідуальна профілактика сімейних агресорів через утримання їх на профілактичному обліку. Встановлено сучасні форми взаємодії органів публічного управління та громадськості, а саме: залучення громадських організацій, їх спеціалізованих установ до надання комплексу послуг у сфері

протидії насильству в сім'ї, залучення громадськості до участі у боротьбі проти жорстокого поводження з дітьми та право ініціювати на засіданні «дорадчого органу», що складається із представників публічних та соціальних суб'єктів, питання про взяття сім'ї під соціальний супровід на підставі розгляду матеріалів про стан сім'ї, яка опинилася у складних життєвих обставинах.

**Ключові слова:** органи публічного управління, громадськість, громадянське суспільство, домашнє насильство, побутове насильство.

**Постановка проблеми.** Насильство, ймовірно, в тій чи іншій формі супроводжувало сімейно-шлюбні стосунки всю відому історію їхнього існування. Однак серйозною соціальною проблемою, яка потребує втручання держави, вона була визнана порівняно недавно: у США та країнах Західної Європи – у 60–80-ті рр. минулого століття, в Україні – зі здобуттям незалежності – після 1991 року. Україна своєю чергою як молода держава, що прагне розбудувати власну ефективну систему публічного управління, стоїть перед серйозною проблемою перебудови, залишеної у спадок з минулого, централізованої адміністративно-командної системи державного управління до потреб демократичної організації влади [1, с. 101–102], що впливає на всі без винятку сфери управління.

Домашнє насильство є однією з форм порушення прав людини. У статті 3 Конституції України визначено, що людина, її життя та здоров'я, честь та гідність, недоторканність та безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Затвердження та забезпечення права і свободи людини є головним обов'язком держави [2].

Україна долучилась до більшості міжнародних договорів, ухвалених ООН, конвенцій Ради Європи, а нещодавно і до Конвенції про запобігання насильству стосовно жінок і домашнього насильства та боротьбу з цими явищами (Стамбульська конвенція) [3], які закріплюють основні принципи протидії домашньому насильству, вказуючи на пріоритетність цього напрямку державно-правової політики.

Проте в Україні останніми роками спостерігається зростання рівня злочинності, пов'язаної зі скоєнням насильства в сім'ї. Недосконалою є взаємодія органів публічного

управління та громадськості, ефективність їх діяльності має прямий зв'язок із належним механізмом інституційної співпраці. Враховуючи, що всі прийняті за період незалежності заходи попередження та подолання проявів насильства в сім'ї не дали ефективних результатів, можна зазначити, що проблематика подолання проявів насильства в сім'ї є актуальною та потребує додаткових досліджень, розроблення новітніх механізмів для її подолання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У сфері взаємодії органів публічного управління з іншими суб'єктами проблему досліджували П. Біленко, Ю. Кузьменко, які проаналізували місце та роль уповноважених підрозділів національної поліції у сфері протидії та запобігання домашньому насильству. О. Стасюк та К. Арушунян у своїх роботах висвітлили діяльність органів прокуратури у сфері запобігання та протидії домашньому насильству. К. Левченко, Н. Шамрук, Л. Димитрова, І. Гамбург досліджували роль громадських об'єднань із запобігання та протидії домашньому насильству.

Адміністративно-правове регулювання запобігання та протидії домашньому насильству посідає особливе місце у науковому пошуку таких вчених, як: О. Ковальова, К. Левченко, Т. Мінка, Р. Калюжний. Вчені Г. Горбова та В. Галуцько, здійснили ґрунтовне дослідження адміністративно-правового регулювання протидії насильству в сім'ї. Н. Лесько проаналізувала адміністративно-правове забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері захисту дітей від насильства. У цьому контексті проблему також досліджували: С. Семиног та О. Такаленко. Деякі питання аналізованої проблематики також розглядали В. Ієрусалимов, М. Хавронюк, В. Мельянков та інші.

Проблемні аспекти взаємодії між громадськими організаціями та органами публічної влади у своїх роботах аналізували М. Братковський, Н. Гаєва, В. Дрешпак, В. Новак, С. Сergyгін. Ці науковці наголошували на механізмах реалізації публічної влади на підставі довіри; теоретико-прикладних аспектах створення сприятливих умов для забезпечення діалогу між органами публічної влади і територіальними громадами;

ролі й місці громадян і державних службовців у відносинах між владою та суспільством.

Варто зауважити, що після ратифікації Стамбульської конвенції проблема не знайшла належного розв'язання.

**Мета статті** полягає в обґрунтуванні необхідності взаємодії органів публічного управління та громадськості як чинника подолання проявів насильства в сім'ї.

**Методи дослідження.** Основу дослідження складає сукупність загальнонаукових методів: аналіз та синтез, дедукція та індукція, порівняння, системно-структурний та логічний аналіз.

**Виклад основного матеріалу.** Для аналізу взаємодії органів публічного управління та громадськості у контексті подолання проявів насильства в сім'ї першочерговим є визначення понятійного апарату дослідження. Спочатку розкриємо поняття публічного управління. Так, Н. Сидоренко зауважує, що: «публічна служба (управління) – це широке поняття, яке охоплює згідно із чинним законодавством службу в органах державної влади і місцевого самоврядування. Публічна служба здійснює регулювання тільки стосовно підвідомчих установ і форм виконання своїх функціональних повноважень» [4, с. 234]. Також дослідниця зазначає, що «публічна служба – це діяльність уряду для людей, що живуть у межах території власної юрисдикції, яка реалізовується безпосередньо через державний сектор [5, с. 73].

С. Шевченко та А. Мунько вказують, що: «публічна служба забезпечує внутрішню та зовнішню безпеку держави, захищає права, життя і здоров'я людини і громадянина; здійснює свої спеціальні повноваження широкого застосування заходів державного примусу, має диференційовані зони компетенції, є професійною діяльністю щодо реалізації функцій, прав і обов'язків органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування» [6, с. 240].

В. Тимків наводить таке визначення: «публічна служба – це політична та професійна діяльність громадян України в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і їх апаратах та інших недержавних органах, на які законами покладено виконання публічних функцій

держави» [7, с. 73].

У Програмі розвитку ООН використовується таке визначення, запропоноване американським ученим Д. Шавріцом у Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування: «Публічне управління – це галузь практики і теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне постачання, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом та оцінка ефективності» [8].

Професорка із публічного управління Лювенського католицького університету К. Поллітт стверджує, що поняття «публічне управління» може вживатися в щонайменше трьох основних значеннях:

- діяльність державних службовців і політиків;
- структури і процедури органів державної влади;
- системне вивчення чи то діяльності, чи то структур і процедур [9, с. 12–13].

Публічне управління, об'єднуючи діяльність державних, муніципальних, некомерційних організацій, фактично являє собою громадську державну систему реалізації загальнонаціональних і місцевих інтересів та продукує публічні послуги.

Загалом поняття «публічне управління» відображає комплексний системний механізм, підсистеми та елементи якого – це напрям політики та пріоритети, нормативне регулювання, дії, що фінансуються державою або органами місцевого самоврядування, централізовані та децентралізовані організаційно-управлінські структури, відповідальні за управління діяльністю у встановленій галузі суспільних відносин на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Публічне управління включає механізми координації та управління людськими, матеріальними, фінансовими ресурсами, комунікаційними та інформаційними системами, а також надання публічних (державних і муніципальних) послуг.

Публічне управління – це владний керуючий вплив на ті чи інші об’єкти соціальної реальності (суспільні відносини та їх учасників, процеси), що здійснюється суб’єктами цього управління, а саме – державою та уповноваженими органами й особами.

Варто зауважити, що у трактуванні поняття громадськості у вітчизняних нормативно-правових актах бракує комплексного підходу до його розуміння. Спостерігається непослідовність у регулюванні, немає однакового його застосування. Так, у понад двадцяти нормотворчих документах (законах України «Про культуру», «Про виконавче провадження», «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України», «Про громадські об’єднання» тощо) зазначено про обов’язок органів влади «інформувати громадськість» або «залучати громадськість». У цих актах або взагалі, або зовсім неоднозначно розкривається механізм реалізації цього обов’язку.

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови вказано, що «громадськість – це передова частина, передові кола суспільства» [10]. Отже, у словнику наголошується на «передовому» характері і фактично звужується таке широке поняття (широку громадськість) до кола «передових», що ніяк не індивідуалізує зазначене поняття.

У цьому контексті варто звернути увагу на думку А. Миколойця, який вказує на те, що «розкриваючи громадськість як учасника взаємодії з державою, в першу чергу, відзначимо, що така категорія охоплює не хаотичну та механічну сукупність індивідів, які проживають на відповідній території. Учасником ефективної взаємодії, конструктивного діалогу та співпраці може бути лише організована громадськість, а також та громадськість, що характеризується самоідентичністю і самосвідомістю, наявністю ідеалів та цінностей, на відстоювання яких спрямована її діяльність. У визначеному контексті категорія “громадськість” набуває досить специфічних рис, трансформуючись у категорію “громадянське суспільство”» [11, с. 109]. Погоджуючись із науковцем, розглянемо поняття «громадянське суспільство».

Л. Мельник зауважує, що сьогодні під громадянським

суспільством розуміють суспільство рівноправних громадян з високим рівнем економічної, соціальної, політичної культури і моральних властивостей, яке спільно з державою утворює розвинені правові відносини [12].

Інший дослідник вказує, що громадянське суспільство потрібно розглядати, як «суспільство з розвиненими економічними, політичними, духовними та іншими відносинами і зв'язками, яке взаємодіє з державою та функціонує на засадах демократії та права» [13, с. 56].

А. Манкелл, Дж. Хвенмарк на підставі проведеного цілісного дослідження щодо громадянського суспільства визначили це поняття як суспільну сферу, в якій формується певна модель взаємодії, що характеризується як ненасильницький дискурс між громадянами, де люди мають право вільно висловлювати різні думки [14, с. 81–94].

Л. Аврітцер під поняттям «громадянське суспільство» розглядає сукупність неполітичних (економічних, релігійних, культурних) відносин громадян та їх об'єднань, заснованих на принципах самодіяльності та автономії щодо держави [15, с. 7–9].

Отже, в широкому сенсі громадянське суспільство – це такий спосіб організації та управління суспільного життя, де центральна цінність, основний дієвий суб'єкт і кінцева мета – людина, громадянин зі своїми інтересами, потребами та правами.

У вузькому сенсі «громадянським суспільством» є третій сектор, який надає важливості ролі неурядовим організаціям у процесах організації та управління суспільного життя, а саме: неурядовим, некомерційним організаціям, фондам, юридичним спілкам, творчим об'єднанням, благодійним організаціям, громадським рухам тощо.

Варто зазначити, що сучасні уявлення українських громадян про насильство в сім'ї не можна вважати чіткими. Багато форм насильства не беруться людьми до уваги і взагалі не зараховуються до насильства. Приблизно троє з чотирьох людей можуть допустити нормальною в поведінці сварку або крики із погрозами. Багато хто може допустити навіть легке побиття дитини як звичайний спосіб спілкування в сім'ї. Отже,

уявлення людей про насильство в сім'ї мають примітивний характер, що сприяє утвердженню цього феномена.

До насильства в сім'ї не можна ставитися зневажливо, сподіваючись, що все само собою вирішиться в міру розвитку суспільства, культури та самої людини. Як і будь-яка інша сфера життя людини, сім'я потребує суспільної уваги. Оскільки сім'я – це особливий соціальний інститут, вона певною мірою є джерелом можливих нових соціальних взаємозв'язків, яких потребує сучасне суспільство [16, с. 20].

Насильство у сім'ї відрізняється високим ступенем латентності. Це пояснюється, по-перше, небажанням постраждалих звертатися до компетентних органів, а також нездатністю залежних членів сім'ї звернутися до правоохоронних органів (це стосується насамперед літніх членів сім'ї та дітей). По-друге, латентність насильства пояснюється небажанням та частково нездатністю правоохоронних органів забезпечити реальний захист постраждалих. Непоодинокими є випадки приховування звернень про факти насильства в сім'ї самими правоохоронними органами [17, с. 162].

Об'єктом домашнього насильства є члени сім'ї. Виділяють три типи сімейної жорстокості (рис. 1).



Рисунок 1 – Типи сімейної жорстокості

Джерело: [9; 14]

По суті кожен конкретний варіант насильства – це самостійна проблема, яка має специфічні характеристики. Причини, умови, форми прояву насильства, наслідки насильницьких дій залежно від об'єкта будуть мати свої особливості, які необхідно враховувати під час розроблення профілактичних заходів і у разі втручання у сім'ю для запобігання насильству.

До факторів, асоційованих із насильством у сім'ї, належать: нерівноправний сімейний розподіл ролей; проживання у сільській місцевості; відсутність повної середньої освіти; зловживання алкоголем одного з подружжя [18, с. 105].

Обставинами, що знижують ризик насильства, є обстановка взаєморозуміння та підтримка сім'ї. Там, де чоловік та дружина на рівних приділяють увагу домашній роботі, розпоряджаються сімейним бюджетом та ухвалюють рішення, насильство щодо жінок менш поширене.

Розглядаючи питання насильства в сім'ї над дітьми, можна зауважити, що ця проблема є дуже актуальною. Останнім часом фахівці звернули увагу на те, що саме діти виявляються особливо вразливими до впливу ситуацій, що травмують. Під насильством над дитиною розуміються будь-які дії чи бездіяльність з боку дорослих, унаслідок чого порушується здоров'я та благополуччя дитини або створюються умови, що заважають їй оптимальному фізичному чи психічному розвитку, обмежуються права та свободи. Багато дітей, які є жертвами насильства, залишають будинок, втягуються в асоціальну поведінку, починають вживати алкоголь, наркотики [18, с. 107].

Однією з найпоширеніших форм насильства над дітьми є фізичне. До нього належить навмисне завдання фізичних ушкоджень, травм дитині, внаслідок чого відбуваються порушення фізичного, психічного розвитку та здоров'я дитини, або настає її смерть. Фізичне насильство часто супроводжується психологічним насильством: образи, лайка, ізоляція, відторгнення, загрози, емоційна байдужість та приниження також завдають шкоди психічному розвитку та добробуту дитини.

Аналіз наукових джерел дає змогу виділити основні

причини насильства над дітьми та підлітками:

– падіння престижу сім'ї, її ролі у вихованні дітей (жорстоке поводження з дітьми або повне нехтування їх інтересами та запитами);

– криміналізація всіх сторін суспільного життя (економіки, політики соціальної сфери тощо);

– відсутність навичок педагогічних способів управління поведінкою дітей;

– батьківська незрілість;

– проєктування власного дитячого досвіду («нас били, і ми б'ємо»);

– відсутність навичок саморегуляції поведінки у складних, конфліктних ситуаціях;

– ненавмисне використання сили: з бажання зробити як краще, внаслідок сильного гніву, роздратування, стресу;

– певні особистісні особливості дорослого: знижений рівень самоконтролю, дратівливість, агресивність, беспорядність перед неслухняністю дитини та інше;

– особистісні особливості дитини (гіперактивність, демонстративність, агресивність) [14; 18].

Як ми вже зазначали раніше, в Україні робота з людьми, які стали жертвами насильства, почала розвиватися лише наприкінці 90-х рр. ХХ ст. Але, як наголошується у ст. 3 Конституції України: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека є найвищою соціальною цінністю» [2]. На реалізацію цього права повинні бути спрямовані всі інституції держави, а також громадськість. Водночас органи публічного управління мають прагнути забезпечувати громадську довіру до себе та мати підтримку громадян, а також взаємодіяти із громадськими об'єднаннями, організаціями та громадянами.

Актуальність взаємодії між органами публічного управління та громадськими об'єднаннями полягає в тому, що через таку взаємодію здійснюється внутрішнє управління елементами державно-громадської системи, визначається роль громадських організацій у цій системі та їх вплив на ефективність діяльності всієї державно-суспільної системи

подолання проявів насильства в сім'ї. Ефективність подолання проявів насильства в сім'ї також може визначатися за допомогою «конструктивної співпраці» органів публічної влади та громадських об'єднань.

Варто зауважити, що основні методи, які сьогодні в Україні використовуються у боротьбі з насильством у сім'ї, полягають в:

– адміністративно-правовій регламентації системи та правового статусу суб'єктів протидії насильству, механізму їхньої взаємодії;

– загальній, а також індивідуальній профілактиці сімейних агресорів шляхом утримання їх на профілактичному обліку [19; 20; 21].

До таких методів належать і спеціальні заходи для правопорушників (кримінальна відповідальність, оголошення офіційного попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї, спрямування правопорушників на проходження ними корекційної програми), а також залучення до адміністративної відповідальності (стаття 173-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення). На достатньому рівні адміністративно-правової регламентації заходів протидії сімейному насильству у правовій сфері України поза увагою залишається метод взаємодії державних та соціальних суб'єктів, їх повноваження із залучення громадськості до співпраці з ними.

Згідно зі статтею 3 Кодексу України про адміністративні правопорушення до спеціалізованих установ для осіб, які вчинили насильство в сім'ї, та жертв такого насильства належать кризові центри та центри медико-соціальної реабілітації жертв насильства у ній. У цьому разі відповідно до Закону передбачається можливість створення кризових центрів не лише державними органами влади, а також місцевим самоврядуванням, підприємствами, установами, організаціями, благодійними фондами, асоціаціями громадян та окремими громадянами, за умови їх погодження та реєстрації центральним органом виконавчої влади, що відповідає за формування державної політики щодо запобігання насильству в сім'ї [22].

Своєю чергою центри медико-соціальної реабілітації для жертв насильства в сім'ї згідно з нормативною інструкцією як заклади охорони здоров'я зобов'язуються також взаємодіяти із засобами масової інформації, громадськими організаціями, проводити освітні заходи та виховну роботу з питань запобігання насильства в сім'ї, а у випадках, встановлених законодавством, вживати всіх заходів для забезпечення доступу до безоплатної правової допомоги [5].

І хоча деякі вчені [16], класифікуючи суб'єкти попередження насильства в сім'ї, не асоціюють діяльність спеціалізованих установ із громадськими організаціями в Україні, сьогодні є велика кількість таких центрів, створених саме громадськими організаціями, які виконують ті самі функції, що і державні центри. В той же час вивчення діяльності спеціалізованих установ боротьби із сімейним насильством дало змогу О. Лисюку відзначити їх ефективність [17, с. 132–133].

Н. Шамрук, порівнюючи діяльність публічних та громадських інститутів у боротьбі із домашнім насильством, дійшла висновку, що найбільш ефективними є ті практики, які реалізуються ними спільно, підтримують активну співпрацю з іншими громадськими інституціями, державними установами та засобами масової інформації [18, с. 118].

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 № 616 затверджено процедуру розгляду заяв та повідомлень про вчинення сімейного насильства або його реальної загрози [19], де чітко визначено механізм приймання та розгляду таких заяв усіма суб'єктами, а також їх взаємодії під час розгляду таких заяв. Водночас не враховано роль громадських інституцій. Звісно, можна розглядати як форму взаємодії громадськості із публічними органами обов'язок відповідного структурного підрозділу місцевої державної адміністрації надавати жертвам сімейного насильства та членам постраждалих сімей, щодо яких існує реальна загроза, психологічні, правові, соціально-педагогічні, соціально-медичні, інформаційні та інші послуги, а якщо необхідно, направляти їх у спеціалізовані установи для жертв домашнього насильства. Таким чином, суть залучення

громадськості проявляється у залученні громадських організацій, їх спеціалізованих установ до надання комплексу послуг у сфері протидії насильству в сім'ї.

Наступною формою взаємодії громадськості із публічними органами є залучення громадськості до участі у боротьбі проти жорстокого поводження із дітьми. Так, повноваженнями департаментів у справах сім'ї та молоді є проведення профілактичної, пропагандистської та просвітницької діяльності серед громадськості. Публічний орган міжвідомчим наказом [20] регулює механізм взаємодії у запобіганні жорстокому поводженню, надання невідкладної допомоги дітям – жертвам фізичного, сексуального, психологічного, соціального насильства. Також передбачається як обов'язок притулків та центрів соціально-психологічної реабілітації неповнолітніх здійснювати цілодобовий прийом дітей, які постраждали від жорстокого поводження і для яких існує загроза здоров'ю чи життю.

Ефективним у сприянні взаємодії органів публічного управління та громадськості є й юридичне визначення статусу суспільних утворень як суб'єктів соціальної роботи. Так, відповідно до статті 1 Закону України «Про соціальні послуги» [21] організації, що надають соціальні послуги для людей, які перебувають у складних умовах та потребують допомоги, визнані як соціальні служби державного сектору, так і підприємства, установи, організації (незалежно від форми власності та управління). Управління в цьому секторі здійснюється у порядку, встановленому законодавством та відповідними законами.

Що ж до публічних суб'єктів, то їхню діяльність слід визнати ймовірно формою комунікування із громадськістю, ніж її залученням до спільної діяльності. Змістом їх повноважень є приймання інформації будь-яким із зазначених суб'єктів про сім'ї, які опинилися у складних життєвих обставинах та не в змозі подолати їх самостійно у зв'язку з інвалідністю батьків чи дітей, вимушеною міграцією, наркотичною чи алкогольною залежністю одного з членів сім'ї, його перебуванням у місцях позбавлення волі, ВІЛ-інфекцією, насильством у сім'ї, безпритульністю, сирітством, зневажливим ставленням та

негативними відносинами в сім'ї, безробіттям одного з членів сім'ї; в яких існує ризик передання дитини в заклади для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; неповнолітніх самотніх батьків тощо. На підставі особистої заяви громадянина або звернення по допомогу одного із членів сім'ї, письмової заяви від організацій, установ, підприємств, сільських та селищних рад, міських та районних державних адміністрацій, органів охорони здоров'я тощо, що передаються центрам соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, здійснюється соціальне інспектування сім'ї (визначення її складу, основних проблем, потреб її членів тощо), внаслідок чого складається акт-обстеження житлово-побутових умов сім'ї.

Крім того, ефективною формою взаємодії органів публічного управління та громадськості у протидії насильству в сім'ї є також право ініціювати на засіданні «дорадчого органу», що складається із представників публічних та соціальних суб'єктів, питання про взяття сім'ї під соціальний супровід, на підставі розгляду матеріалів про стан сім'ї, яка опинилася у складних життєвих обставинах. Водночас розподіляються функції кожного суб'єкта щодо вирішення складних життєвих обставин цієї сім'ї [21].

**Висновки та напрями подальших досліджень.** Отже, попри те, що насильство у сім'ї супроводжувало сотні років сімейно-шлюбні стосунки, ця проблема не втрачає своєї актуальності й сьогодні. Вона стосується різних соціальних та вікових груп населення, залишаючись однією із найнебезпечніших у громадянському суспільстві. Розроблена нормативно-правова база та зусилля публічних служб, попри всі намагання, самостійно не можуть розв'язати цю проблему. Отже, одним із ефективних чинників ми вважаємо взаємодію органів публічного управління та громадськості. Сьогодні вже є такі форми взаємодії: залучення громадських організацій, їх спеціалізованих установ до надання комплексу послуг у сфері протидії насильству в сім'ї, залучення громадськості до участі у боротьбі проти жорстокого поводження із дітьми та право ініціювати на засіданні «дорадчого органу», що складається із представників публічних та соціальних суб'єктів, питання про

взяття сім'ї під соціальний супровід на підставі розгляду матеріалів про стан сім'ї, яка опинилася у складних життєвих обставинах. Важливим є те, що залучення громадськості доцільно розглядати як окремий метод протидії насильству в сім'ї, що зумовлюється різноманітністю форм та прийомів, їх ефективністю та дієвістю. Шляхи удосконалення такої взаємодії є напрямом подальших наукових досліджень.

#### **Список використаних джерел**

1. Шевченко С. О., Сидоренко Н. С. Сутність поняття політичної корупції та її небезпеки в Україні. *Дискусійні питання застосування антикорупційного законодавства* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. 15 лист. 2019 р. Дніпро : ДДУВС, 2019. С.101–102. URL : <https://er.dduvs.in.ua/handle/123456789/4002> (дата звернення : 01.08.2022).
2. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. Верховна Рада : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення : 31.07.2022).
3. Закон про ратифікацію Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами від 20.06.2022 р. № 2319-ІХ. Верховна Рада : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2319-20#Text> (дата звернення : 24.07.2022).
4. Сидоренко Н. С. Особливості громадського контролю у сфері публічної служби в умовах її реформування в Україні. *Ефективність державного управління*. 2016. № 49. С.234–240.
5. Сидоренко Н. С. Інтерпретація поняття публічна служба з урахуванням зарубіжного досвіду. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 35–36. С. 71–77. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup\\_2016\\_35-36\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2016_35-36_10) (дата звернення : 11.08.2022).
6. Шевченко С. О., Мунько, А. Ю. Від державного до публічного управління : трансформаційний фокус професійної підготовки. *Expert*. 2021. С.237–248. URL : <https://maup.com.ua/assets/files/expert/15/20.pdf> (дата звернення : 12.08.2022)
7. Тимків В. Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні. *Інвестиції : теорія і практика*. 2012. № 3. С. 70–73. URL : <https://cutt.ly/dnfdS38> (дата звернення : 12.08.2022).
8. Глосарій Програми розвитку ООН. *United Nations* : вебсайт. URL : [http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministration Glossary](http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministration%20Glossary) (дата звернення : 12.08.2022).
9. Pollitt C. *Public Management Reform : A Comparative Analysis* / C. Pollitt, G. Bouckaert. Oxford : University Press, 2004. 240 p.
10. Великий тлумачний словник сучасної української мови / за ред. В. Т. Бусел. Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.

11. Миколоєць А. П. Громадськість як учасник взаємодії з державою у сучасній Україні. «Сучасне право в епоху соціальних змін»: матеріали XI Міжнародної наук.-практ. конференції. Київ : «Вектор», 2021. С. 109.
12. Мельник Л.А. Взаємодія держави та інститутів громадянського суспільства : основні поняття, проблеми та стратегічні напрями. *Державне управління : удосконалення та розвиток*. 2019. № 2. URL : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1395> (дата звернення 12.08.2022).
13. Шемшученко Ю. С. Громадянське суспільство / Юридична енциклопедія : в 6 т. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 1 : А-Г. 146 с.
14. Mankell A., Hvenmark J. Variations on a theme : exploring understandings of the marketisation concept in civil society research. *International Review of Sociology*. 2020. Т. 30. №. 3. С. 443–468.
15. Avritzer Leonardo. Civil society. *The International Encyclopedia of Political Communication*. 2015. С.1–6.
16. Коломоєць О. Д. Адміністративно-правове регулювання відповідальності за вчинення насильства у сім'ї, невиконання захисного припису або не проходження корекційної програми : автореф. дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.07 «Теорія державного управління і адміністративне право». Запоріжжя, 2010. 20 с.
17. Лисюк, Ю. В. Протидія насильству в сім'ї : монографія. Одеса : Одеський юридичний ін-т ХНУВС, 2017. 162 с.
18. Шамрук Н. Б. Адміністративно-правові засади взаємодії суб'єктів протидії насильства в сім'ї : дис. ...кандидата юрид. наук : 12.00.07 «Теорія державного управління і адміністративне право». Київ, 2012. 224 с.
19. Про затвердження Порядку розгляду заяв та повідомлень про вчинення насильства в сім'ї або реальну його загрозу обставинах : постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 р. № 616. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/616-2003-p> (дата звернення : 12.08.2022).
20. Про затвердження Порядку розгляду звернень та повідомлень з приводу жорстокого поведіння з дітьми або реальної загрози його вчинення : наказ Державного комітету України у справах сім'ї та молоді, Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства освіти і науки України, Міністерства охорони здоров'я України від 16.01.2004 р. № 5/34/24/11. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0099-04> (дата звернення : 12.08.2022).
21. Про соціальні послуги : Закон України від 19.06.2003 р. № 966-IV. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/966-15> (дата звернення : 12.08.2022).
22. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#text> (дата звернення : 12.08.2022)

## References

1. Shevchenko, S. O., Sydorenko, N. S. (2019). Sutnist poniattia politychnoi koruptsii ta yii nebezpeky v Ukraini [The essence of the concept of political corruption and its danger in Ukraine], *Dyskusiini pytannia zastosuvannia antykoruptsiinoho zakonodavstva: materialy Mizhnar. nauk.-prakt. konf.* [Discussion issues of the application of anti-corruption legislation: materials of the International science and practice conf.]. Dnipro: DDUVS. Retrieved from <https://er.dduvs.in.ua/handle/123456789/4002> [in English].
2. Constitution of Ukraine: Law of Ukraine dated June 28 1996, № 254k/96-VR. Official site of the Verkhovna Rada. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
3. The Law on the Ratification of the Convention of the Council of Europe on the Prevention of Violence Against Women and Domestic Violence and the Fight against These Phenomena dated June 20 2022, № 2319-IX. Official site of the Verkhovna Rada. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2319-20#Text> [in Ukrainian].
4. Sydorenko, N. S. (2016). Osoblyvosti hromadskoho kontroliu u sferi publichnoi sluzhby v umovakh yii reformuvannia v Ukraini. *Efektivnist derzhavnogo upravlinnia*, 49, 234–240. [in Ukrainian].
5. Sydorenko, N. S. (2016). Interpretatsiia poniattia publichna sluzhba z urakhuvanniam zarubizhnoho dosvidu [Interpretation of the concept of public service taking into account foreign experience]. *Aspekty publichnoho upravlinnia*, 35–36, 71–77. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup\\_2016\\_35-36\\_10](http://nbuv.gov.ua/UJRN/aplup_2016_35-36_10) [in Ukrainian].
6. Shevchenko, S. O., Munko, A. Yu. (2021). Vid derzhavnogo do publichnoho upravlinntsia: transformatsiinyi fokus profesiinoi pidgotovky [From state to public manager: transformational focus of professional training]. *Expert*, 237–248. Retrieved from <https://maup.com.ua/assets/files/expert/15/20.pdf> [in Ukrainian].
7. Tymkiv, V. (2012). Poniatiini aspekty stanovlennia publichnoi sluzhby v Ukraini [Understandable aspects of the formation of public service in Ukraine]. *Investytsii: teoriia i praktyka*, 3, 70–73. Retrieved from <https://cutt.ly/dnfdS38> [in Ukrainian].
8. Hlosarii Prohramy rozvytku OON. *Official website of the United Nations*. Retrieved from <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary> [in English].
9. Pollitt, C. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: University Press, 240 [in English].
10. Busel, V. T. (2005). *Velykyi tлумachnyi slovnyk suchasnoi ukrainskoi movy* [A large explanatory dictionary of the modern Ukrainian language]. Irpin: «Perun» [in Ukrainian].
11. Mykoloiets, A. P. (2021). Hromadskist yak uchastnyk vzaiemodii z derzhavoio u suchasni Ukraini [The public as a participant in interaction with the state in modern Ukraine]. «*Suchasne pravo v epokhu sotsialnykh zmin*»: materialy XI Mizhnarodnoi nauk.-prakt. konf. [«Modern law in the era of social changes»:

- materials of the 11th International Science-Practice. conf.]. Kyiv [in Ukrainian].
12. Melnyk, L. A. (2019). Vzaiemodiia derzhavy ta instytutiv hromadianskoho suspilstva: osnovni poniattia, problemy ta stratehichni napriamy [Interaction of the state and institutions of civil society: basic concepts, problems and strategic directions]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, 2. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1395> [in Ukrainian].
  13. Shemshuchenko, Y. S. (1998). *Hromadianske suspilstvo* [Civil society]. (Vols. 1-6). Kyiv: Ukr. entsykl., T. 1 [in Ukrainian].
  14. Mankell, A., Hvenmar, J. (2020). Variations on a theme: exploring understandings of the marketisation concept in civil society research. *International Review of Sociology*, 30(3), 443–468 [in English].
  15. Avritzer, Leonardo. (2015). Civil society. The International Encyclopedia of Political Communication. [in English].
  16. Kolomoets, O. D. *Administrative and legal regulation of responsibility for committing violence in the family, failure to comply with a protective order or failure to complete a correctional program* [Administrative and legal regulation of responsibility for committing domestic violence, failure to comply with a protective order or failure to complete a correctional program]. (Extended abstract of the candidate's thesis). Zaporizhzhia [in Ukrainian].
  17. Lysiuk, Y. V. (2017). *Protydiia nasyilstvu v simi* [Combating violence in the family]. Odesa : Odeskyi yurydychnyi in-t KhNUVS [in Ukrainian].
  18. Shamruk, N. B. (2012). *Administratyvno-pravovi zasady vzaiemodii subiektiv protydiia nasyilstva v simi* [Administrative and legal principles of interaction of subjects of combating violence in the family]. (Extended abstract of the candidate's thesis). Kyiv [in Ukrainian].
  19. On the approval of the Procedure for consideration of applications and reports about the perpetration of violence in the family or a real threat of it under the circumstances. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from April 26 2003, № 616. Official site of the Verkhovna Rada. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/616-2003-п> [in Ukrainian].
  20. On the approval of the Procedure for consideration of appeals and reports regarding child abuse or a real threat of its perpetration: order of the State Committee of Ukraine for Family and Youth Affairs, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the Ministry of Education and Science of Ukraine, the Ministry of Health of Ukraine from 16 January 2004 № 5/34/24/11. Official site of the Verkhovna Rada. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0099-04> [in Ukrainian].
  21. About social services. Law of Ukraine dated June 19 2003, № 966-IV. Official site of the Verkhovna Rada. Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/966-15> [in Ukrainian].
  22. Code of Ukraine on administrative offenses. Official site of the Verkhovna Rada. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#text> [in Ukrainian].

## INTERACTION OF PUBLIC ADMINISTRATION BODIES AND SOCIETY AS A FACTOR OF OVERCOME SHOWED VIOLENCE IN THE FAMILY

Sydorenko Natalia

**Abstract.** The article is devoted to a problem that is relevant for modern Ukraine - domestic violence, which undermines the foundations of life not only of the family, but also of society in general. The conceptual apparatus of the research is considered and the terms: «public administration», «public», «civil society» are analyzed. It is noted that the public, as a participant in the interaction with the state, does not include a chaotic and mechanical collection of individuals living in the relevant territory, but participants of effective interaction, constructive dialogue and cooperation, that is, an organized public, as well as a public characterized by self-identity and self-awareness, the presence ideals and values. In a certain context, the category «society» acquires quite specific features, transforming into the category «civil society». It was established that in Ukraine, violence in the family is distinguished by a high degree of latency. This is expressed in the reluctance of victims to apply to competent authorities, as well as the inability of dependent family members to apply to law enforcement agencies. Another factor in the latency of violence in the family is the reluctance and partial inability of law enforcement agencies to provide real protection for the victims. The characteristics of the types of family cruelty are given: from parents to children, from one spouse to another, and from children and grandchildren to elderly relatives. It is noted that each variant of violence is an independent problem that has specific characteristics and ways of developing preventive measures. A number of factors associated with violence in the family are highlighted. These include: unequal family distribution of roles, living in rural areas, lack of complete secondary education and alcohol abuse by one of the spouses. Circumstances that reduce the risk of violence are a situation of mutual understanding and family support. The main domestic methods used today in the fight against domestic violence are described. These include: administrative and legal regulation of the system and legal status of the subjects of combating violence and general and individual prevention of family aggressors by keeping them on preventive records. Modern forms of interaction between public administration bodies and the public are defined, namely: the involvement of public organizations and their specialized institutions in the provision of a range of services in the field of combating violence in the family, the involvement of the public in the fight against child abuse and the right to initiate at the meeting «advisory body», consisting of representatives of public and social entities, the issue of taking the family under social support, based on the consideration of materials about the state of the family, which found itself in difficult life circumstances.

**Key words:** public administration bodies, public, civil society, domestic violence.

УДК: 351/354: 35.07+338.465 (477)

Коцюба Катерина

ORCID iD 0000-0001-8658-7073

e-mail: lotosiya3@gmail.com

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2\(12\)-127-142](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2(12)-127-142)

**Анотація.** Досліджено основні тенденції, притаманні нині регуляторній політиці держави у сфері надання електронних послуг, у контексті чого розглянуто співвідношення понять «електронна адміністративна послуга» та «електронна публічна послуга» й обґрунтовано доцільність вживання терміна «електронна публічна послуга». Проаналізовано результати діяльності Міністерства цифрової трансформації України (далі – Мінцифри), пріоритетним завданням якого є створення держави, «що допомагає, а не заважає». Вже сьогодні держава пропонує громадянам сучасні цифрові послуги, з-поміж яких: зміна місця реєстрації, послуги для пенсіонерів, перший у світі цифровий паспорт, водійські права, найшвидша реєстрація бізнесу тощо. Разом із тим Мінцифри постійно працює над осучасненням і модернізацією державного сервісу, розвиваючи напрям цифрових трансформацій сфери публічного управління, який втілюється у різноманітні цифрові проекти та ініціативи. Охарактеризовано нормопроектну роботу органів виконавчої влади України, зокрема й законопроекти, створенні внаслідок введення на території України воєнного стану, що суттєво розширили сферу послуг, які тепер надає Єдиний вебпортал адміністративних послуг «Дія». З'ясовано, що розвиток електронних адміністративних послуг на сучасному етапі став одним із найактуальніших аспектів у процесі нормопроектної роботи. Надалі науковим завданням визначено аналіз новітніх нормативно-правових актів, виявлення колізій між ними та актами законодавства, ухваленими раніше, та розроблення пропозицій щодо їх вирішення.

**Ключові слова:** електронна адміністративна послуга, комплексна електронна публічна послуга, «paperless», вебпортал електронних послуг, ЄДокумент.

**Постановка проблеми.** Надання адміністративних послуг органами публічної влади є невіддільним атрибутом їхнього повсякденного функціонування і чи не найважливішим

результатом їхньої діяльності. Глобальні тенденції щодо застосування новітніх інформаційно-комунікативних технологій та всезагальна цифровізація сфери публічного управління спричиняють потребу в переформатуванні рутинної роботи, у відмові від традиційних засобів і способів діяльності, всебічному застосуванні останніх здобутків цифрового трансформаційного періоду, адаптації до нової соціальної реальності. Практичним втіленням означеного в умовах України є переведення більшості адміністративних послуг, які надаються органами публічної влади, в електронний (цифровий) формат, що зумовлено вимогами часу.

На необхідності подальшого розвитку електронних адміністративних послуг наголошується і у Концепції розвитку електронного урядування в Україні [1], адже цей напрям є одним із найважливіших шляхів трансформації системи публічного управління та гармонізації взаємодії влади, громадян та бізнесу.

Тож нині можемо констатувати, що нормопроектна робота у нашій державі, як ніколи, стрімка і різноманітна, що, безсумнівно, потребує детального аналізу й пошуку відповідних рішень. Задля цього під час дослідження визначено основні тенденції та юридичні інновації, притаманні сучасній регуляторній політиці держави, а також звернено увагу на недоліки та колізії у чинному законодавстві, запропоновано ймовірні шляхи їх усунення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Зважаючи на необхідність забезпечення відповідності діяльності органів публічної влади вимогам сьогодення, питанням дослідження концептуальних засад, розвитку системи надання адміністративних послуг, запровадженню інновацій у цій сфері присвячено низку наукових публікацій, з яких найбільш релевантні нашій тематиці вважаємо за необхідне навести у цьому короткому огляді.

Так, дослідження Н. Сидоренко стосується аналізу позитивних та негативних тенденцій запровадження діджиталізації у роботу органів державної влади, до останніх з яких авторка відносить зможу втручання у сферу приватного життя та невисокий рівень цифрових знань у населення, а також

пропонує шляхи вирішення означених проблем [2].

Темі цифровізації держави присвячена наукова публікація В. Шевели, котрий розглядає сферу електронної демократії та загрозу застосування таких інструментів конституційному ладу України. Слабкими місцями електронної демократії автор вважає можливість виявлення суспільством політичного інфантилізму, можливі інформаційні маніпуляції щодо викривлення результатів голосування, необхідність розвитку стійкої системи технічної інфраструктури тощо [3].

О. Кудрявцев у своїх дослідженнях [4] наголошує на потребі формування «цифрової свідомості» та позитивного сприйняття широкого впровадження інформаційно-комунікативних технологій.

У межах нашого дослідження ми спираємося на законопроекти та нормативно-правові акти, що вже ухвалені, аби найповніше розкрити тенденції розвитку електронних публічних послуг, а також перспективи функціонування порталу «Дія» в умовах воєнного стану, введеного в Україні внаслідок повномасштабного вторгнення військ держави-агресора.

**Мета статті** – теоретико-методологічне обґрунтування реальних перспектив появи нових електронних послуг у найближчому майбутньому в контексті імплементації інноваційних підходів, закладених у чинній нормативно-правовій базі вітчизняного законодавства.

**Методи дослідження.** В основу проведеного дослідження покладені класичні методи теоретичних (аналіз і синтез, абстрагування, дедукція та індукція, системний підхід) та емпіричних (спостереження, порівняння, опис, узагальнення, контент-аналіз) досліджень. Комплексне застосування згаданої методології надало нам можливість досягнути поставленої мети й охарактеризувати нормопроектну роботу органів виконавчої влади України, виявити основні тенденції, притаманні регуляторній політиці держави у сфері надання електронних послуг, запропонувати перспективні напрями розв'язання окреслених проблем у вказаній сфері.

**Виклад основного матеріалу.** Надання адміністративних послуг органами виконавчої влади України – питання, що

потребує особливої уваги як практиків, так і науковців, адже втілює в собі базові принципи публічного управління, що мають безпосередній вплив на процеси суспільного розвитку та його стабільного функціонування. З огляду на це пропонуємо звернути увагу на Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» [5]. Одразу зауважимо, що тут чітко простежується тенденція, що притаманна сучасній регуляторній політиці у сфері адміністративних послуг, а точніше – йдеться про принцип «paperless», тобто нормативно закріплюється підхід, за якого всю необхідну документацію можна було б подавати до відповідних інстанцій та отримувати результат у електронній формі. У статті 4 згаданого Закону закріплено нові засади функціонування всієї системи, як от: адміністративного спрощення, орієнтованості на громадян, багаторазовості використання та збереження інформації [5], однак важко не погодитися із висновком Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України про те, що наведене положення акта законодавства позбавлене правової визначеності, адже не несе жодного нормативного навантаження, бо ж зазначені принципи не є розтлумаченими ані у цьому нормативно-правовому акті, ані у будь-якому іншому. А втім, ми схильні вважати, що ці принципи насправді актуально звучатимуть у національному законодавстві майбутнього, тож їх розуміння законодавцем, безсумнівно, потребує додаткового пояснення.

На підтримку принципу «paperless» влучно закріплено положення: якщо необхідна для надання послуги інформація міститься в інформаційно-телекомунікаційних системах (якщо стисло – у державних реєстрах, дані з яких має змогу отримувати портал «Дія»), то надавач електронних публічних послуг повинен отримувати її саме звідти, а не вимагати у заявника подавати їх власноруч. Окрім того, якщо виникає необхідність в ідентифікації особи, то тепер юридично закріплено можливість робити це за допомогою застосування «Дія», зокрема шляхом «електронного відображення інформації» [5].

Основним здобутком і практичним результатом цифрової

трансформації держави є те, що нині ми офіційно можемо надавати електронні публічні послуги, адже їх дефініцію введено у національне законодавство. Разом із тим більш влучним вважаємо термін «цифрові публічні послуги».

Власне, питання визначення «електронних публічних послуг» критикувалося і Головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України, оскільки у законодавстві наявна правова колізія. Якщо проаналізувати зміст цього поняття, то електронна публічна послуга включає в себе адміністративну послугу, однак відповідно до частини 1 статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги» [6] така послуга надається за заявою або запитом особи, а відповідно до частини 2 статті 1 Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» [5] електронна публічна послуга може надаватися як за запитом / заявою особи, так і без подання такого звернення. Ми бачимо, що нормативне регулювання відповідно до частини 2 статті 1 Закону України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» [5] фактично поширюється і на адміністративні послуги, однак пригадаймо це у контексті викладеного рішення Конституційного Суду України, що стосується набуття чинності Конституцією України від 3 жовтня 1997 року [7]. Йдеться про момент набуття чинності Основним Законом України, бо як відомо, до того був чинним Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України, тому щоб скасувати його і Конституцію (Основний Закон) України 1978 року, було ухвалено Закон України «Про прийняття Конституції України і введення її в дію» [8]. Однак Конституційний Суд наголосив на тому, що момент набуття чинності Конституцією України є моментом оголошення результатів голосування Верховною Радою України як суб'єктом, якому була делегована установча влада українського народу, а що ж до того, чи чинним на той момент був Конституційний договір, то Суд вказує, що: «Конкретна сфера суспільних відносин не може бути водночас врегульована однопредметними нормативно-правовими актами однакової сили, які за змістом суперечать один одному. Загальновизнаним є й те, що з прийняттям нового акта, якщо інше не передбачено

самим цим актом, автоматично скасовується однопредметний акт, який діяв у часі раніше» [7].

Із викладеного вище, на наш погляд, впливає, що варто розмежовувати поняття «адміністративних послуг» та «електронних публічних послуг», бо якщо співвідносити два нормативно-правових акти, якими їх унормовано, із рішенням Конституційного Суду України від 3 жовтня 1997 р. [7], фактично попереднім актом, то Закон України «Про адміністративні послуги» [6] повинен би був автоматично скасований. Вважаємо вдалим урахування пропозиції Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України щодо викладення терміна «адміністративна послуга» у частині 1 статті 1 Закону України «Про адміністративні послуги» як такого, що надається за запитом / заявою / зверненням особи або у випадку настання події для надання такої послуги.

Наступною новелою стало введення поняття комплексної електронної публічної послуги, яку пропонуємо розглянути на прикладі послуги «єМалятко». Мінцифри 11 січня 2022 р. розробило проєкт постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання надання комплексної електронної публічної послуги “єМалятко”». Ця послуга стала першою в Європі, яка надає можливість отримати більше 10-ти різних послуг за однією заявою, тобто передбачається можливість практично всього: від державної реєстрації малюка та визначення його місцезнаходження до отримання одноразової грошової та натуральної допомоги («пакунка малюка») в межах лише однієї послуги, що значно зручніше у сучасних реаліях. За проєктом нормативно-правового акта дитину також реєструють як пацієнта в електронній системі охорони здоров'я [9].

Найпопулярніша нині адміністративна послуга – реєстрація місця проживання – вже унормована відповідним нормативно-правовим актом, згідно з яким передбачено інноваційну взаємодію між реєстрами даних Державної міграційної служби, Міністерства юстиції, Державної податкової служби та інших. Тобто вже нині не громадянин повинен звертатися до кожного з державних органів, аби отримати довідку чи інший документ, а ці державні органи

діляться потрібною для надання послуги інформацією через імплементацію системи електронної взаємодії органів виконавчої влади. До того ж тепер стане можливим задекларувати своє місце проживання за допомогою вебпорталу «Дія», а далі ця інформація вноситиметься до реєстру територіальної громади. Це ще раз ілюструє застосування принципу «paperless» на практиці задля забезпечення комфортного державного сервісу нового покоління [10].

Загалом варто наголосити на тому, що Закон України «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні» [10] критикувався і Мінцифрою, і Головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України. Останнє слушно зауважувало, що передання відомостей у порядку міжвідомчої електронної взаємодії з Державного реєстру виборців до реєстрів територіальних громад є порушенням принципів передбачуваності та правової визначеності, адже громадяни не повідомлені, що дані, які вони вносили, будуть ще кудись передаватися, а змін до законодавства щодо функціонування вже раніше згаданих реєстрів не планувалося. Отже, як наголошує Головне юридичне управління Апарату Верховної Ради України, це порушення Конституції України, а також грубе неврахування практики Європейського суду з прав людини. Проаналізувавши рішення Конституційного Суду України від 11.10.2018 р. № 7-р/2018 [11], зазначимо, що поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди допускається лише у виняткових випадках та у разі наявності підстав для цього у національному законодавстві. Окрім того, у мотивувальній частині цього рішення інформацією про особисте чи сімейне життя особи вважаються будь-які відомості, за якими вона може бути конкретно ідентифікована: національність, освіта, адреса, дата та місце народження тощо.

Задля гармонізації механізму взаємодії влади та громадськості з огляду на реалії сьогодення 04.01.2022 р. Мінцифри зареєструвало проєкт «Порядок проведення опитування населення України щодо ініціатив, проєктів у різних сферах суспільного життя на Єдиному державному вебпорталі електронних послуг, у тому числі з використанням

мобільного додатка Єдиного державного вебпорталу електронних послуг (Дія)» [12], в якому пропонується у мобільному застосунку «Дія» передбачити можливість для органів державної влади України влаштовувати соціальні опитування та доносити ініціативи з різноманітних суспільних питань до громадськості у декілька «кліків». Однак передбачаються і певні обмеження: орган державної влади може бути ініціатором опитування лише один раз на місяць, а питання, які він виносить на обговорення, не можуть бути політичного чи комерційного характеру (також вони не можуть стосуватися податків, зборів чи амністії відповідно до Конституції України).

29 грудня 2021 р. було ухвалено постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку формування та перевірки електронного посвідчення водія, електронного свідоцтва про реєстрацію транспортного засобу, їх електронних копій» [13], згідно з якою було врегульовано питання використання електронного посвідчення водія, що відповідно до Порядку (як і електронне посвідчення про реєстрацію транспортного засобу) генерується вебпорталом «Дія» безоплатно для особи, яка вже отримала національне посвідчення водія та/або посвідчення про реєстрацію транспортного засобу. Так само нині є можливість створити електронні копії таких документів із застосуванням кваліфікованого електронного підпису. Якщо обличчя особи не є відцифрованим у Реєстрі МВС, то використовується його відцифрований образ із паспорта громадянина України для виїзду за кордон. Згідно з Порядком електронні документи (які, як зауважили розробники, неодноразово доводили свою ефективність, незважаючи навіть на численні кібератаки на вебпортал «Дія», що не містить збережених даних, а у разі потреби звертається до надійно захищених державних реєстрів), а саме – водійські права фактично прирівняли до паперових.

Мінцифра наголошує на тому, що метою розробників згаданого порталу є переведення 100% адміністративних послуг в онлайн-режимі задля забезпечення комфорту, пришвидшення і спрощення процедур взаємодії громадян з органами державної влади, а для осіб, які не користуються

мобільним застосунком «Дія», – залишиться можливість отримати їх у Центрах надання адміністративних послуг, що створені та функціонують на всій території України.

Події останнього часу вносять свої корективи в усі сфери суспільного життя, зокрема й у сферу надання органами публічної влади адміністративних послуг, що зумовлено тим, що 24 лютого 2022 р. держава-агресор розпочала повномасштабне вторгнення на територію суверенної України. З огляду на це відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2022 р. № 165 зупинено надання адміністративних послуг суб'єктами їх надання. Так само призупинено видавання дозвільних документів на час дії воєнного стану, до того ж встановлено обов'язок поновити зупинені строки у місячний строк після припинення чи скасування правового режиму воєнного стану [14]. У контексті викладеного варто також зауважити, що режим видавання паспортів громадянина України та паспортів громадянина України для виїзду за кордон і справді був призупинений відразу, а доступ до них у сервісі «Дія» – неможливим, однак згодом він був відновлений на територіях, де це було можливо, що передбачено у Тимчасовому порядку, визначеному в постанові КМУ від 28 лютого 2022 р. № 170 [15].

У 2022 році в Україні запущено спеціальний правовий режим для IT-індустрії, що одержав назву «Дія.Сіті», який від початку повномасштабного вторгнення значною мірою активізувався й суттєво розширився. У постанові Кабінету Міністрів від 18 березня 2022 р. «Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану» встановлено, що на період дії воєнного стану провадження господарської діяльності суб'єктами господарювання може здійснюватися без дозвільних документів, окрім окремих видів такої діяльності. Однак суб'єкти господарювання подають декларацію про провадження господарської діяльності, яка замінює необхідний для них дозвільний документ на час дії воєнного стану; тепер вони можуть подати її через Єдиний державний вебпортал електронних послуг, зокрема засобами мобільного додатка порталу «Дія» [16].

Окрім того, реалізовано й пропозицію Мінцифри щодо застосування єДокумента, який є документом, що посвідчує особу на час дії воєнного стану, а обов'язковою умовою його використання особою, як зазначається у Порядку застосування єДокумента в період дії воєнного стану, є використання унікального електронного ідентифікатора (QR-коду) [17].

Із 26 березня 2022 р. портал «Дія» згідно із постановою КМУ «Про збір, обробку та облік інформації про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації» забезпечує також можливість подати інформаційне повідомлення про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією російської федерації, а Мінцифри забезпечує доступ органів державної влади до таких повідомлень. Цікавим є той факт, що таке інформаційне повідомлення прирівнюється до заяви про надання компенсації за пошкоджені та знищені об'єкти нерухомого майна [18].

Однією з наступних новацій є те, що через мобільний застосунок «Дія» нині є можливість подати заяву на отримання міжнародної допомоги. Для цього заявнику потрібно перебувати на обліку внутрішньо переміщених осіб, що водночас обмежує коло осіб, які можуть отримати таку допомогу, адже це можуть бути лише українці, яким довелося покинути своє місце проживання. Така заява є лише підставою для отримання міжнародної допомоги, а остаточне рішення ухвалює відповідна міжнародна організація, однак це не забороняє громадянину подати її повторно [19]. Існує також можливість отримати статус внутрішньо переміщеної особи через мобільний застосунок «Дія».

Відтак можемо констатувати, що події сьогодення зумовлюють суттєві зміни у процесі взаємодії органів публічної влади (насамперед органів виконавчої влади), зокрема під час організації й надання адміністративних послуг. Нині інновації у сфері публічного управління є невід'ємною характеристикою їхнього повсякденного функціонування, що суттєво впливає як на формат, так і способи їхньої роботи.

Це зумовлено новою соціальною реальністю.

**Висновки та напрями подальших досліджень.** Під час дослідження було проаналізовано тенденції сучасної нормопроектної роботи у сфері розвитку цифрових публічних послуг, які нині надаються органами публічної влади України (зокрема й у процесі їхньої електронної взаємодії).

На підставі цього з'ясовано, що сучасній регуляторній політиці в цій сфері притаманний принцип «paperless», який нині перетворюється на системоформувальний фактор і на підставі цього спричинює процеси переведення практично всього масиву адміністративних послуг в одне місце (смартфон).

Унаслідок проведеної наукової розвідки виявлено суттєві розбіжності у визначенні понять «адміністративна послуга» та «електронна публічна послуга»; визначено, що доцільно вважати адміністративною ту послугу, яка надається за запитом особи або у разі настання події для її надання (тобто без попереднього звернення особи).

Доведено, що важливим кроком держави стало надання окремих видів послуг комплексно, як-от, наприклад, послуги «ЄМалятко», яка надає можливість отримати більше 10-ти різних послуг за однією заявою: від державної реєстрації новонародженого до отримання «пакунка малюка».

Проаналізовано новели законопроектної роботи у сфері електронних адміністративних послуг (проведення опитувань населення України щодо ініціатив, проектів у різних сферах суспільного життя в мобільному застосунку «Дія», можливість зареєструватися як внутрішньо переміщена особа, «Документ, подання декларації про провадження господарської діяльності тощо).

Встановлено, що електронні публічні послуги сьогодні розвиваються досить активно та відповідають вимогам часу, зумовленим новітньою дійсністю.

### **Список використаних джерел**

1. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р. № 649-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 78. С. 109.

2. Сидоренко Н. О. Державний портал «Дія» – шляхи удосконалення сфери надання адміністративних послуг. *Наукові перспективи*. 2021. № 9(15). С. 227–238. URL : [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-9\(15\)-227-238](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-9(15)-227-238) (дата звернення : 27.08.2022).
3. Шевела В. Загрози електронної демократії у контексті збереження конституційного ладу в Україні. *Право України*. 2020. № 2. С. 274–288. URL : <https://doi.org/10.33498/loou-2020-02-274> (дата звернення : 27.08.2022).
4. Кудрявцев О. Ю. Електронне урядування у сучасному політико-адміністративному просторі : монографія. Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2016. 184 с.
5. Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг : Закон України від 15.08.2021 р. № 1689-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2021. № 47. С. 13.
6. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. С. 1705.
7. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституцією України) від 03.10.1997 р. № 18/183-97. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-97#Text> (дата звернення : 27.08.2022).
8. Про прийняття Конституції України і введення її в дію : Закон України від 28.06.1996 р. № 254/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. С. 142.
9. Деякі питання надання комплексної електронної публічної послуги «єМалятко» : проект Постанови Кабінету Міністрів України. *Верховна Рада України* : вебсайт. URL : <https://thedigital.gov.ua/regulations/povido mlennya-pro-oprilyudnennya-proektu-postanovi-kabinetu-ministriv-ukrayini-deyaki-pitannya-nadannya-kompleksnoyi-elektronnoyi-publichnoyi-poslugi-yemalyatko> (дата звернення : 27.08.2022).
10. Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні : Закон України від 05.11.2021 р. № 1871-IX. *Офіційний вісник України*. 2021. № 94. С. 25.
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень абзацу першого пункту 40 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України від 11.10.2018 р. № 7 - п/2018. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-18#Text> (дата звернення : 27.08.2022).
12. Порядок проведення опитування населення України щодо ініціатив, проектів у різних сферах суспільного життя на Єдиному державному вебпорталі електронних послуг, у тому числі з використанням мобільного додатка Єдиного державного вебпорталу електронних послуг (Дія) :

- проект постанови Кабінету Міністрів України. *Міністерство та Комітет цифрової трансформації України* : вебсайт. URL : <https://thedigital.gov.ua/regulations> (дата звернення : 27.08.2022).
13. Про затвердження Порядку формування та перевірки електронного посвідчення водія, електронного свідоцтва про реєстрацію транспортного засобу, їх електронних копій : постанова Кабінету Міністрів України від 29.12.2021 р. № 1453. *Офіційний вісник України*. 2022. № 10. С. 57.
  14. Деякі питання реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб : постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 р. № 165. *Офіційний вісник України*. 2022. № 25. С. 90.
  15. Деякі питання внесення інформації до паспорта громадянина України для виїзду за кордон : постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2022 р. № 170. *Офіційний вісник України*. 2022. № 25. С. 94.
  16. Деякі питання забезпечення провадження господарської діяльності в умовах воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 18.03.2022 р. № 314. *Офіційний вісник України*. 2022. № 26. С. 24.
  17. Деякі питання застосування єДокумента в період дії воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 10.03.2022 р. № 248. *Офіційний вісник України*. 2022. № 25. С. 408.
  18. Про збір, обробку та облік інформації про пошкоджене та знищене нерухоме майно внаслідок бойових дій, терористичних актів, диверсій, спричинених військовою агресією Російської Федерації : постанова Кабінету Міністрів України від 26.03.2022 р. № 380. *Офіційний вісник України*. 2022. № 28. С. 22.
  19. Деякі питання подання заяви в електронній формі щодо отримання допомоги від міжнародних організацій : постанова Кабінету Міністрів України від 16.04.2022 р. № 455. *Урядовий кур'єр*. 2022. № 90.

## **References**

1. On the approval of the Concept of the development of e-government in Ukraine: order of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 20.09.2017, № 649. (2017). *Official Gazette of Ukraine*, 78, 109 [in Ukrainian].
2. Sydorenko, N. O. (2021). Derzhavnyi portal «Dii» – shliakhy udoskonalennia sfery nadання administratyvnykh posluh [State portal «Dii» - ways to improve the sphere of administrative services]. *Naukovi perspektyvy*, 9(15), 227–238. Retrieved from [https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-9\(15\)-227-238](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-9(15)-227-238) [in Ukrainian].
3. Shevela, V. (2022). Zahrozy elektronnoi demokratii u konteksti zberezhenia konstytutsiinoho ladu v Ukraini [Threats of electronic democracy in the context of preserving the constitutional order in Ukraine]. *Pravo Ukrainy*, 2, 274–288. Retrieved from <https://doi.org/10.33498/louu-2020-02-274> [in Ukrainian].
4. Kudriavtsev, O. Yu. (2016). *Elektronne uriaduvannia u suchasnomu polityko-administratyvnomu prostori* [Electronic governance in the modern political

- and administrative space]. Kharkiv: KhNUMH im. O. M. Beketova [in Ukrainian].
5. On the peculiarities of the provision of public (electronic public) services: Law of Ukraine from 15.08.2021, № 1689-IX. (2021.) *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 47, 13 [in Ukrainian].
  6. On administrative services: Law of Ukraine from 06.09.2012, № 5203-VI. (2013), *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 32, 1705 [in Ukrainian].
  7. Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case of the constitutional appeal of Barabash Oleksandr Leonidovych regarding the official interpretation of the fifth part of Article 94 and Article 160 of the Constitution of Ukraine (the case of the entry into force of the Constitution of Ukraine) from 03 October 1997, № 18/183-97. Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-97#Text> [in Ukrainian].
  8. On the adoption of the Constitution of Ukraine and its implementation: Law of Ukraine from 28 June 1996, № 254/96-BP. (1996). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 30, 142 [in Ukrainian].
  9. Some issues of providing a complex electronic public service «eMalyatko»: draft Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine. *Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine*. Retrieved from <https://thedigital.gov.ua/regulations/povidomlennya-pro-oprilyudnen-nya-proektu-postanovi-kabinetu-ministriv-ukrayini-deyaki-pitannya-nadannya-kompleksnoyi-elektronnoyi-publichnoyi-poslugi-yemalyatko>[in Ukrainian].
  10. On provision of public (electronic public) services regarding declaration and registration of place of residence in Ukraine: Law of Ukraine from 05 November 2021, № 1871-IX. (2021). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 94, 25 [in Ukrainian].
  11. Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case on the constitutional submission of the Commissioner for Human Rights of the Verkhovna Rada of Ukraine regarding the compliance with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of certain provisions of the first paragraph of Clause 40 of Chapter VI «Final and Transitional Provisions» of the Budget Code of Ukraine from 11 October 2018, № 7-p/2018. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-18#Text> [in Ukrainian].
  12. The procedure for conducting a survey of the population of Ukraine regarding initiatives, projects in various spheres of public life on the Unified State Web Portal of Electronic Services, including using the mobile application of the Unified State Web Portal of Electronic Services (Action): draft resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine. *Official website of the Digital Transformation Committee of Ukraine*. Retrieved from <https://thedigital.gov.ua/regulations> [in Ukrainian].
  13. On approval of the Procedure for the formation and verification of an electronic driver's license, an electronic certificate of vehicle registration, and their electronic copies: resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from

- 29 December 2021, № 1453. (2022). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 10, 57 [in Ukrainian].
14. Some issues of realization of rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities: resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 28 February 2022, № 165. (2022). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 25, 90 [in Ukrainian].
15. Some issues of entering information into the passport of a citizen of Ukraine for travel abroad: resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 28 February 2022, № 170. (2022). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 25, 94 [in Ukrainian].
16. Some issues of ensuring the conduct of economic activity in the conditions of martial law: resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 18 March 2022, № 314. (2022). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 26, 24 [in Ukrainian].
17. Some issues of application of the Document during the period of martial law: resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 10 March 2022, № 248. (2022). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 25, 408.
18. On the collection, processing and accounting of information on damaged and destroyed immovable property as a result of hostilities, acts of terrorism, sabotage caused by the military aggression of the Russian Federation: resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 26 March 2022, № 380. (2022). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 28, 22 [in Ukrainian].
19. Some issues of submitting an application in electronic form for receiving assistance from international organizations: resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 16 April 2022, № 455. (2022). *Uriadovi kurier*, 90. [in Ukrainian].

**LEGISLATIVE REGULATION OF THE ADMINISTRATIVE SERVICE SYSTEM PROVISION IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF EXECUTIVE AUTHORITY ELECTRONIC INTERACTION**

**Kotsiuba Kateryna**

**Abstract.** This article concludes the examination of main trends in today's regulatory policy regarding to electronic public services, there are also the definitions of «electronic administrative service» and «electronic public service» compared. There is the work of the Ministry of digital transformation of Ukraine analyzed, nowadays, the main objective is to create a modern state with its slogan «the one which helps, not hurts». Currently, the state proposes its citizens modern digital administrative services, among them: the possibility to change your registration place via smartphone, the first digital passport in the world and also the fastest business registration, digital driver's license and other opportunities which required all sorts of documents just a few years ago. Additionally, the Ministry of digital transformation of Ukraine continues to work on updating and modernization of the public service which is embodied in various digital projects and initiatives. Furthermore, the legislative work is analyzed as well as some laws, adopted as a consequence of Russian Federation troops full-scale invasion. In this case, administrative services development is one of the key points in today's legislative work. Further scientific task is determined to analyze some new normative legal acts, conflicts between them and the legislative acts adopted earlier and proposal of their decision

**Key words:** electronic administrative service, electronic public service, complex electronic administrative service, «paperless», administrative services portal, Diidocument.

УДК 371.134:004.383.8

Юрченко Валерій

ORCID iD 0000-0003-2238-1206

e-mail: valaleks@ukr.net

## ПРОЄКТУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-ОСВІТНЬОГО СЕРЕДОВИЩА НАВЧАЛЬНО-МЕТОДИЧНИХ УСТАНОВ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2\(12\)-143-164](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2(12)-143-164)

**Анотація.** Порядок створення, структура, зміст, порядок функціонування сучасного інформаційно-освітнього середовища (далі – ІОС) навчально-методичних центрів цивільного захисту та безпеки життєдіяльності (далі – НМЦ ЦЗ та БЖД) є предметом публікації статті. Проаналізовано принципи формування профілю ІОС, педагогічне проєктування моделі ІОС. Окреслено психолого-педагогічні передумови інтеграції мережних технологій для розвитку ІОС і здійснення інформаційної діяльності у навчальному закладі освіти. Наведено переваги цифрової трансформації освітнього середовища в мережі НМЦ ЦЗ та БЖД. Наголошено, що для застосування цифрових технологій необхідно здійснити значне удосконалення освітнього процесу НМЦ ЦЗ та БЖД. Розглянуто особливості створення електронного навчального курсу з дисципліни як складника ІОС технічними засобами, які доступні викладачеві. З'ясовано, що ІОС є поєднанням новітніх інформаційних технологій та сучасних педагогічних досягнень, що має сприяти максимальному впливу на освітній процес у НМЦ ЦЗ та БЖД. Визначено державний рівень ІОС для мережі НМЦ ЦЗ та БЖД як оптимальний для організації підвищення кваліфікації у сфері цивільного захисту та покроковий шлях його створення. За результатами дослідження зроблено висновок, що подальша інноваційність НМЦ ЦЗ та БЖД буде тісно пов'язана з упровадженням цифрових технологій, які підтримують і трансформують методологію навчального процесу, впливають на ефективність управління навчальним закладом, уможливають експериментування з різними формами та моделями освіти і управління цими процесами. Запропоновано модель ІОС організації навчального процесу з використанням електронних ресурсів, надано рекомендації щодо створення ІОС, які містять його структуру, порядок функціонування, особливості інтеграції в навчальний процес мережі НМЦ ЦЗ та БЖД. Висунуто пропозицію щодо напрямів подальших досліджень на тему статті.

**Ключові слова:** структура інформаційно-освітнього середовища, дистанційна форма навчання, фахівці цивільного захисту, педагогічне проєктування, цифрова технологія.

**Постановка проблеми.** Особливістю діяльності керівного складу та фахівців, яка пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту (далі – фахівців цивільного захисту), – посадових осіб центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування – є постійна їх зайнятість, безперервність робочого процесу, висока відповідальність за ухвалені управлінські рішення тощо. Саме тому набуття та систематичне оновлення зазначеною категорією посадових осіб спеціальних знань, умінь і навичок з питань цивільного захисту може здійснюватися з використанням новітніх інформаційних технологій, відповідних навчальних платформ, тобто безпосередньо на робочому місці.

Нині в умовах дистанційної форми навчання потребують більш детального розгляду питання розроблення моделі структурування та теоретико-методичних засад реалізації змісту та складових сучасного ІОС навчання фахівців цивільного захисту.

Здебільшого навчальні заклади під час організації дистанційної форми навчання стикаються з проблемами, які ґрунтуються на недосконало розробленому ІОС або його відсутності. Також до проблем, з якими стикаються навчальні заклади, належать неготовність забезпечити технічні можливості організації ІОС, а також недостатня підготовленість викладачів до використання цього середовища.

Невід'ємною складовою системи освіти України є галузева система освіти цивільного захисту, суб'єктами якого є НМЦ ЦЗ та БЖД, а також Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту (далі – Інститут). Нині вказувати на наявність єдиного інформаційного простору галузевої системи освіти цивільного захисту як кластера інформаційного-освітнього простору України поки що зарано. На початкових етапах свого розвитку (інформатизації) перебувають окремі елементи інформаційно-освітніх середовищ окремих його суб'єктів (закладів вищої освіти, НМЦ ЦЗ та БЖД). «Для їх інтеграції в цілісну організаційно-педагогічну структуру...», зазначає В. Шевченко [1], «...крім системного підходу, мають бути притаманні ефекти синергії та кластерна взаємозалежність, співпраця і взаємодія суб'єктів освітньої

діяльності».

Отже, нагальною науковою проблемою для забезпечення цифровізації галузевого освітнього простору цивільного захисту є теоретико-методологічне обґрунтування його створення, проєктування ІОС окремого суб'єкта надання освітніх послуг у сфері цивільного захисту. Для цифровізації насамперед необхідно створити ІОС як дидактичну модель, у нашому випадку – окремий НМЦ ЦЗ та БЖД, Інститут, а далі об'єднати їх у кластер інформаційно-освітнього простору мережі. Порядок створення, структура, зміст, порядок функціонування сучасного ІОС НМЦ ЦЗ та БЖД, Інституту є предметом нашої публікації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання ІОС та дистанційного навчання були предметом обговорення багатьох науковців.

Д. Вербівський виділяє вимоги, які висуваються до електронного навчання: функціональність, надійність, стабільність роботи, перспективи розвитку платформи та якісна технічна підтримка [2]. Г. Гайович, Н. Романюк визначають переваги хмарних технологій та динамічного навчального середовища Moodle для організації навчання фахівців сфери цивільного захисту [3]. О. Єжова розглядає класифікацію моделей в педагогічних дослідженнях [4]. К. Данилишина надає визначення ІОС, характеризує його структурні блоки, функції, принципи, компоненти, напрями формування [5]. Л. Карташова та інші приділяють увагу питанням щодо визначення інформаційного освітнього простору, ІОС, розглядають побудову структури ІОС професійно-технічних навчальних закладів [6]. Д. Касаткін окреслює принципи побудови профілю інформаційно-освітнього середовища навчання [7]. В. Ковальчук розглядає застосування цифрової педагогіки в підготовці майбутніх фахівців сфери підприємництва [8], аналізує використання цифрових технологій в професійній підготовці майбутніх педагогів професійного навчання [9]. О. Коневщинська висвітлює психолого-педагогічні передумови розвитку інформаційно-освітнього середовища [10]. Є. Литвиновський обґрунтовує ефективність застосування методу кейс-стаді в системі підготовки фахівців цивільного

захисту, пропонує на базі використання інформаційних технологій та онлайн-сервісу «Гугл+» створити єдине освітнє середовище – хмарну платформу методичного забезпечення навчальних установ цивільного захисту [11, с. 169]. О. Ляшенко, А. Яцишин присвячують свої дослідження перспективам розвитку інформаційно-цифрового освітнього простору [12]. В. Рахманов розглядає особливості підготовки майбутніх спеціалістів в умовах ІОС закладу вищої освіти, проблеми, які виникають під час цього [13]. О. Федорук окреслює особливості використання інформаційних технологій в освітній сфері [14]. В. Юрченко досліджує форми здобуття освіти для професійної підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема за інституційною (очною, дистанційною, мережевою, змішаною, дуальною та на робочому місці) формою навчання [15]. В. Юрченко, В. Славецький аналізують досвід щодо використання дистанційної форми навчання для підвищення кваліфікації з питань цивільного захисту державних службовців, визначають переваги та недоліки дистанційної форми навчання [16]. А. Яновський висвітлює основні проблеми щодо організації ІОС другого рівня в закладах вищої освіти під час дистанційного навчання, розглядає особливості створення електронного навчального курсу з дисципліни як складника ІОС технічними засобами, які доступні викладачеві тощо [17].

Проте питання створення ІОС для організації навчання із фахівцями цивільного захисту за дистанційною формою навчання на сучасному етапі залишається недослідженим.

**Мета статті** є визначення структури, змісту сучасного ІОС НМЦ ЦЗ та БЖД, Інституту.

**Методи дослідження.** У процесі дослідження були використані такі методи:

- аналізу та синтезу (надали можливість більш детально визначити складники структури ІОС та їх взаємозв'язки);
- системний (окреслив послідовний підхід до розгляду змісту ІОС як цілісної системи в освіті);
- ідеалізації (дав змогу виділити головні складові під час створення ІОС НМЦ ЦЗ та БЖД);
- формалізації та абстрагування (надали можливість в

результаті дослідження перейти до формування проекту моделі ІОС НМЦ ЦЗ та БЖД);

- індукції та дедукції (в процесі дослідження надали більше знань про зміст, структуру та порядок створення сучасного ІОС загалом);

- педагогічного проектування та дидактико-психологічного моделювання (надали можливість дослідити безпосередні зв'язки викладачів з іншими видами їх педагогічної діяльності, визначити її ефективність і на основі цього побудувати модель навчального та виховного процесу під час створення ІОС НМЦ ЦЗ та БЖД), що дало змогу досягти визначеної мети.

**Виклад основного матеріалу.** Однією з необхідних умов успішної реалізації завдань освіти нині є формування єдиного ІОС на всіх рівнях із забезпеченням їх інтеграції, в тому числі об'єднання мережі НМЦ ЦЗ та БЖД, навчальний процес яких здійснюється за єдиними навчальними програмами, у цілеспрямовану побудовану інноваційну педагогічну систему в освітній діяльності. Ця система створена на основі сучасних педагогічних, інформаційно-комунікаційних і дистанційних технологій, методів та інтеграції комп'ютерно-орієнтованих засобів з інформаційно-ресурсним забезпеченням. Вона призначена для адаптації сучасного навчально-виховного процесу до умов інформаційного суспільства.

Європейська Комісія 30.03.2021 р. розробила та затвердила План дій щодо цифрової освіти на 2021–2027 роки, в якому передбачено застосування нових та удосконалених методів і практик (зокрема, цифрові технології) для цифровізації викладення навчального матеріалу, що передбачає опосередковану взаємодію учасників навчального процесу. Під цифровізацією розуміється використання комп'ютерної техніки й сучасних інформаційних технологій в різних сферах виробництва, громадського та особистого життя людей.

З метою активізації співпраці України та Європейського Союзу у сфері вищої освіти окреслено основні пріоритети її розвитку в Україні, які визначають концептуальну модель вищої освіти, зокрема це [18]:

- цифрова трансформація процесів управління,

регулювання й моніторингу в закладах вищої освіти та ефективного використання цифрових технологій в освітньому процесі;

- оснащення сучасних базових навчальних лабораторій та передових науково-дослідних лабораторій закладів вищої освіти обладнанням для інформаційних технологій (цифровою інфраструктурою).

Використання сучасних цифрових технологій є необхідною умовою розвитку більш ефективних підходів до навчання, що дає змогу заощадити час і виконати роботу більш ефективно, а саме: здійснювати швидкий пошук інформації, скористатися графічними можливостями комп'ютера, розвивати інтерес до досліджуваного матеріалу, стимулювати пізнавальну та творчу активність, самостійність, формувати комунікативні навички, забезпечувати об'єктивний контроль якості навчального процесу [8–9].

Але наявність інформаційних освітніх середовищ, електронних бібліотечних ресурсів і персональних сайтів освітніх послуг автоматично не перетворюють їх в інформаційний освітній простір [1]. Інформаційний простір навчального закладу відповідає за успіх упровадження інформаційних технологій в освіту на всіх її рівнях та дає змогу перевести управлінську, фінансову, навчально виховну діяльність закладу на комп'ютерні програми для стандартизації всієї інформації [12].

Для застосування цифрових технологій необхідно значно удосконалити навчальний процес, а саме [14]:

- розробити комп'ютерно-орієнтовані дидактичні моделі заняття на засадах модульно-компетентнісного, суб'єктно-діяльнісного та метапредметного підходів з розкриттям причинно-наслідкових зв'язків, конспекту заняття, теми та курсів для категорій функціонального навчання;

- максимально лаконічно розмістити навчальний матеріал;

- забезпечити основний матеріал додатковою інформацією;

- підготувати навчальний матеріал з урахуванням індивідуальних особливостей категорій функціонального навчання;

- цікаво представляти презентаційний матеріал;
- зробити навчання більш індивідуальним;
- у будь-який момент повернутися до попереднього матеріалу;
- підготувати навчальний матеріал для самостійного вивчення;
- коригувати, доповнювати чи модернізувати електронні матеріали;
- систематично накопичувати навчальний матеріал тощо.

ІОС – це цілісна система, яка складається із сукупності підсистем, що функціонують і забезпечують педагогічну взаємодію учасників освітнього процесу на основі сучасних інформаційно-технічних і навчально-методичних засобів [17].

Аналіз переваг і недоліків наявних ІОС, зроблений на основі праць [2; 5; 17] та інших, сучасного стану інформаційних технологій і засобів телекомунікацій дає змогу сформулювати принципи, на яких мають створюватися ІОС:

-багатокомпонентність (ІОС є багатокомпонентним середовищем, що включає навчально-методичні матеріали, наукоємне програмне забезпечення, тренінгові системи, системи контролю знань, технічні засоби, бази даних та інформаційно-довідкові системи, сховища інформації будь-якого вигляду, включаючи графіку, відео й інше, елементи штучного інтелекту, чат-боти, що взаємопов'язані між собою);

- інтегральність (інформаційна компонента ІОС має включати всю необхідну сукупність базових знань у галузевій освіті й науці, взаємозв'язок зі світовими альянсами знань, що визначаються профілями підготовки фахівців, враховувати міждисциплінарні зв'язки, інформаційно-довідкову базу додаткових навчальних матеріалів, що деталізують і поглиблюють знання);

- розподіленість (інформаційна компонента ІОС оптимальним чином розподілена по сховищах інформації (серверам) з урахуванням вимог і обмежень сучасних технічних засобів та економічної ефективності);

- адаптивність (ІОС має імплементуватися у дієву систему освіти, не порушувати її структури і принципів побудови, давати можливість модифікувати інформаційне ядро ІОС,

адекватно відображаючи потреби користувачів).

Першим кроком на шляху створення ІОС НМЦ ЦЗ та БЖД, Інституту є проведення моніторингу щодо готовності до цього за такими критеріями:

- наявність комп'ютерної техніки з відповідним програмним забезпеченням та завантаженість комп'ютерних аудиторій;

- цифрова компетентність педагогічних працівників;

- наявність та спроможність інформаційної мережі НМЦ ЦЗ та БЖД, Інституту.

За результатами моніторингу виявляються ступінь готовності (неготовності) педагогічних працівників до використання інформаційних технологій у навчальному процесі, спроможність наявних технічних ресурсів тощо.

Взагалі, стверджують науковці [19], моніторинг функціонування та контроль ефективності використання електронного ІОС є одним із найважливіших завдань з погляду його підтримки й розвитку.

Важливим підґрунтям проєктування ІОС НМЦ ЦЗ та БЖД, Інституту є створення умов для суб'єктів освітнього процесу щодо можливості активного використання сучасних інформаційних технологій, вивчення нових інформаційних технологій, забезпечення доступу до освітніх ресурсів, створення та публікації в електронних освітніх ресурсах. Педагогічне проєктування – це попереднє розроблення основних деталей очікуваної діяльності слухачів і педагогів. Педагогічне проєктування – це функція будь-якого педагога: організаційна, гностична або комунікативна. Головні принципи педагогічного проєктування – це принцип людських пріоритетів (як принцип орієнтації на людину) та принцип створення систем, які проєктуються, процесів, ситуацій, що означає створення їх динамічними, гнучкими, здатними під час реалізації до змін, перебудови тощо [4].

Таким чином, педагогічне проєктування ІОС та підготовка суб'єктів освітнього процесу щодо можливості користування ним є невід'ємними завданнями сучасних закладів освіти. Слід зауважити, що на початку проєктування необхідно визначитись з профілем ІОС, який являє систему вимог, що спрямовані на

забезпечення встановлених властивостей об'єкта (процесу) та виражені у нормативно-технічних документах юридичних і (або) фактичних стандартів [7].

Відповідно до цих вимог щодо створення профілю ІОС та концептуальних джерел його формування дає змогу визначити специфічні принципи його побудови, а саме: відкритих систем і відкритості ІОС; стандартних рішень та вимог; нормативно-правових особливостей національної освіти; організаційно-технічний; технологічної концепції в архітектурі ІОС; упорядкованості нормативно-технічних документів; інтероперабельності (сумісності).

Надалі необхідно визначитись з цифровою моделлю як результатом педагогічного проектування. Моделі відповідно до [4] класифікуються за:

- сферою застосування: педагогічні (навчальні та науково-дослідницькі);
- формою: інформаційні та матеріальні;
- структурою: ієрархічні, табличні, мережеві;
- ступенем деталізації: укрупнені, докладні, деталізовані;
- об'єктом дослідження: фахівця, системи навчання, засобів навчання, навчальних завдань;
- розвитком в часі: статичні, динамічні;
- ступенем відтворення основних ознак: принципові, структурні, функціональні, параметричні;
- шириною охоплення: міжнародні, загальнодержавні, регіональні, унікальні.

Таким чином, під ІОС потрібно розуміти цілеспрямовано побудовану інноваційну педагогічну систему в освітній діяльності НМЦ ЦЗ та БЖД, створену на основі сучасних педагогічних, інформаційно-комунікаційних і дистанційних технологій, методів та інтеграції комп'ютерно-орієнтованих засобів з інформаційно-ресурсним забезпеченням, призначену для адаптації сучасного навчально-виховного процесу до умов інформаційного суспільства.

У разі наявності розгалуженої бази теоретичних, методичних напрацювань, що містяться в електронних базах джерел, прототипом ІОС НМЦ ЦЗ та БЖД стало проектування ІОС професійно-технічних закладів освіти [6]. За обраним

аналогом створення структурованої моделі ІОС НМЦ ЦЗ та БЖД передбачає (рис. 1): проєктування, монтаж та налагодження локальної мережі з виділеним сервером, що об'єднує всі комп'ютерні ресурси НМЦ ЦЗ та БЖД; формування медіатеки та впровадження локальних мережних навчальних програмних комплексів; створення єдиної інформаційної бази НМЦ ЦЗ та БЖД; надання користувачам регламентованого доступу до інформації.

У процесі проєктування компонентів ІОС НМЦ ЦЗ та БЖД необхідно відпрацювати змістову, організаційну, технологічну та ресурсну підсистеми [ 5; 16; 20].

Змістова складова містить навчальну, науково-методичну, інформаційну підтримку освітньої діяльності закладу, мотивує суб'єктів освітнього процесу до самоосвіти, сприяє якості ухвалення управлінських рішень, упровадженню методичних інновацій, проведенню моніторингових досліджень тощо.

Організаційна складова передбачає функціонування єдиного банку даних інформації, що включає інформацію про всі види діяльності НМЦ ЦЗ та БЖД, Інституту.

Технологічна складова містить системи технічних засобів, що забезпечують проведення робіт з усіма видами освітньої інформації, зокрема:

- механізми її оброблення, збереження, оперативного пошуку та тиражування (Інтернет, файлові сервери, сервери віддаленого доступу тощо);

- системи комунікації (вебсайти, портали, блоги, сторінки в соціальних мережах);

- сервісну систему, що забезпечує введення в експлуатацію, обслуговування, ремонт і модифікацію використаних у роботі з освітньою інформацією технічних засобів (методист з інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ), координатор мережі тощо).

Ресурсна складова передбачає розроблення та підтримку інформаційно-освітніх ресурсів, розміщення і збереження матеріалів, створених у межах освітнього процесу.

З огляду на зазначене принципово важливими освітніми та інформаційно-методичними ресурсами ІОС НМЦ ЦЗ та БЖД, Інституту мають стати:

- вебсайт або портал;
- віртуальний кабінет користувачів (дасть можливість усім учасникам освітнього процесу обмінюватися актуальною інформацією, надавати свої власні методичні напрацювання та використовувати передовий досвід колег);

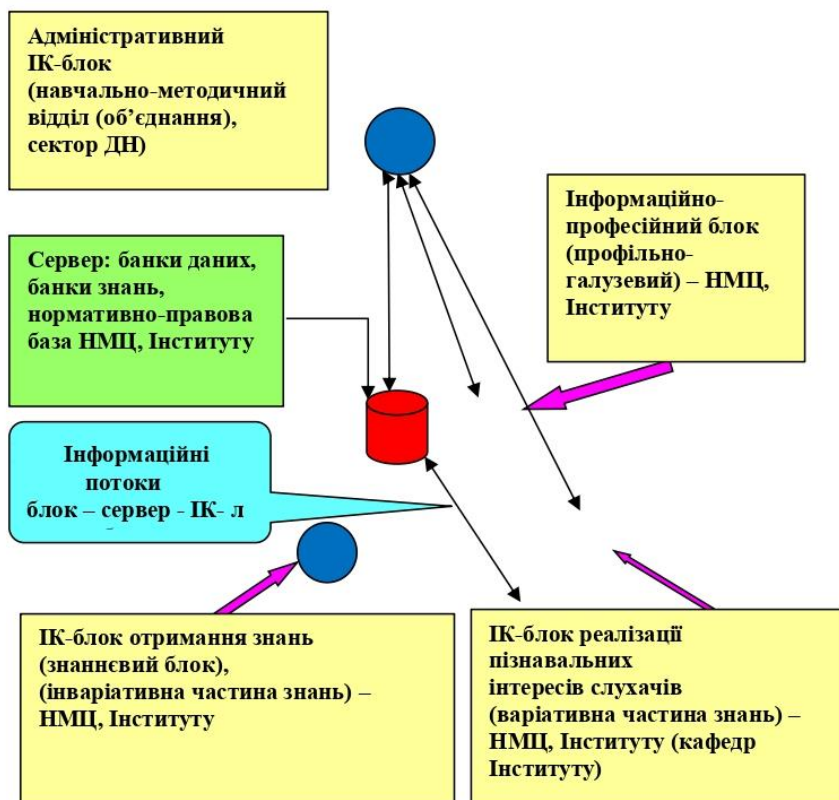


Рисунок 1 – Структурована модель ІОС НМЦ ЦЗ та БЖД

Джерело: розробка автора на підставі [6]

- структурована медіатека – тематична колекція фото-, відео-, аудіоматеріалів, вебресурсів, друкованої продукції, що забезпечує максимальну візуалізацію освітньої, методичної діяльності, задовольняє інтереси реальних і потенційних споживачів освітніх послуг щодо змісту освітньої діяльності;

- віртуальна бібліотека – електронна бібліотека з навчальною, навчально-методичною, методичною літературою, каталогами інших електронних бібліотек, дистанційні навчальні

курси або їх елементи як форма організації і реалізації освітньої діяльності та самоосвіти слухачів із використанням ІКТ;

- електронні портфоліо суб'єктів освітнього процесу, що уможлиблює презентацію професійних або особистісних досягнень суб'єктів освітньої взаємодії, визначення подальших перспектив їхнього творчого розвитку та вдосконалення.

Науковці [21] зазначають, що електронне портфоліо як особистий інструмент документування доказів навчання та професійного розвитку стає центральним елементом, який об'єднує всі системи, що використовуються у навчанні, у віртуальній або дистанційній аудиторії.

Для проєктування ІОС, а саме – навчального процесу, його необхідно розділити на підсистеми (рис. 2).

Одним із головних і важливих елементів ІОС НМЦ ЦЗ та БЖД є електронний навчально-методичний комплекс навчальної дисципліни (далі – ЕНМКНД). ЕНМКНД – це засіб реалізації комп'ютерних технологій навчання за будь-якою формою (очною, заочною, екстернатною, дистанційною), спрямований на активізацію самостійної роботи студентів (слухачів) з вивчення дисципліни, підвищення якості навчання, об'єктивності процесу контролю та оцінки знань студентів [22]. ЕНМКНД відображає сукупність дидактичних, методичних заходів та дій, специфіку викладання окремої дисципліни, що реалізуються сучасними комп'ютерними технологіями навчання, які орієнтовані на досягнення поставлених дидактичних цілей і задач у процесі навчання та виховання. Метою створення та запровадження ЕНМКНД є вироблення у студентів (слухачів) навичок існування і діяльності в інформаційному суспільстві, формування у них творчого мислення, гнучкості та вміння адаптуватися, самостійно шукати і опрацьовувати інформацію. Результатом упровадження ЕНМКНД є розвиток у студентів (слухачів) внутрішніх мотивів та умінь здобувати та оновлювати знання, збагачувати досвід інноваційними технологіями, послуговуватись комп'ютерною технікою для пошуку та використання інформації, оволодіння навичками самостійної роботи під час вивчення дисциплін.

Дистанційний курс з веббазуванням – це мережевий дистанційний курс, який є ЕНМКНД, реалізований в Інтернет

або Інтранет. Дистанційний курс має такі переваги: орієнтація на гіпертекстову структуру вебдокумента; доступ з будь-якого сервера в мережі «Інтернет» або локальної мережі ЗВО; можливість створення інтерактивних додатків; можливість інтегрування у вебдокумент матеріалів різного виду – текстових, графічних, аудіо- та відеоматеріалів.

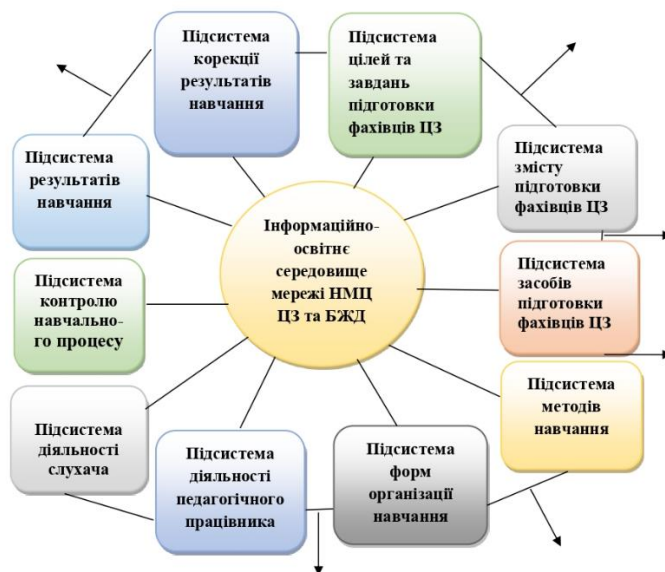


Рисунок 2 – Структура системи навчального процесу функціонального навчання мережі НМЦ ЦЗ та БЖД на основі ІОС

Джерело: розробка автора на підставі [6]

Інтеграція складових ЕНМКНД здійснюється засобами системи управління навчальними ресурсами, яка містить засоби зберігання, надання доступу, контролю за використанням електронних освітніх ресурсів (далі – ЕОР). Зберігання, поширення, забезпечення доступу до ЕНМКНД та їх описів здійснюється через розміщення їх на сервері ЕОР мережі НМЦ ЦЗ та БЖД, Інституту в системі управління навчальними ресурсами за допомогою системи управління навчальними ресурсами Moodle (Modular Object Oriented Distance Learning Environment – модульна об'єктно-орієнтована динамічна навчальна система управління навчальними ресурсами поширюється на основі ліцензії GPL 2).

В окремих випадках тиражування їх здійснюється на фізичних носіях інформації, які надають вільний (у технічному та правовому сенсі) доступ до ЕНМКНД усім учасникам навчально-виховного процесу, а також на інших локальних і мережних інформаційних ресурсах.

Відповідальність за роботу сервера системи управління навчальними ресурсами несе відповідний інформаційно-обчислювальний відділ (центр).

Вибір системи управління навчальними ресурсами здійснюється відповідно до конкретних потреб і можливостей мережі НМЦ ЦЗ та БЖД, Інституту.

Доступ до ресурсів сервера системи управління навчальними ресурсами є персоналізованим.

Кожен слухач має доступ лише до тих електронних навчальних курсів, на яких він зареєстрований для участі в навчальному процесі, а педагогічний (науково-педагогічний) працівник – авторський і користувачський доступ з можливістю побудувати причинно-наслідкові міжпредметні зв'язки. Користувачі персонально несуть відповідальність за конфіденційність зберігання логінів і паролів.

Разом із тим система навчання постійно перебуває під впливом соціального середовища, тому необхідно враховувати як інформаційні зміни, так і поточні психолого-педагогічні чинники, які виникають. ІОС стимулює суб'єкти освітнього процесу до участі у принципово новому виді комунікації і взаємодії, орієнтованому на діяльнісний, операційний характер поведінки.

Психолого-педагогічні передумови інтеграції мережних технологій для розвитку ІОС і здійснення інформаційної діяльності у навчальному закладі окреслені в [10], а саме – це:

- цілісність, неперервність і систематичність розвитку ІОС;
- побудова структури основних компонентів ІОС відповідно до завдань і змісту навчально-виховного процесу;
- організація у навчальному закладі сприятливого інформаційного простору, що стимулює до творчої інформаційної діяльності;
- залучення суб'єктів навчального процесу до інтенсивної

та активної інформаційно-навчальної діяльності, створення особистих професійно значущих інформаційних продуктів під час вивчення різних дисциплін.

Тобто, ІОС це – педагогічна система, що об'єднує в собі електронний campus (соцмережа для комунікації слухачів один з одним та з адміністрацією навчального закладу) навчального закладу, засоби управління навчальним процесом, педагогічні технології та забезпечує формування інтелектуально розвиненої, соціально значущої, творчої особистості, яка володіє необхідним рівнем професійних знань, умінь і навичок для успішного життя та майбутньої професійної діяльності в інформаційному суспільстві.

За результатами проведеного аналізу, створення навчальними закладами ІОС доцільно будувати структуру ІОС мережі НМЦ ЦЗ та БЖД, Інституту за аналогією, запропонованою в [6], яка складається з таких модулів:

- «Засоби організації та управління ІОС», який містить систему управління кадрами, систему управління контингентом, електронний розклад;

- «Засоби дистанційного навчання ІОС», який передбачає платформу для дистанційного навчання, модуль для проведення вебінарів, електронну систему тестування, систему адміністрування;

- «Соціально-освітня складова ІОС», до якого входять такі складові: блогосфера (мережевий журнал), співтовариство роботодавців, в якому можуть бути розміщені анкети підприємств, організацій із запитами на освіту, підвищення кваліфікації тощо, соціальна мережа (електронні профілі навчальних закладів, інструментарій створення навчальних груп), автоматизоване робоче місце, сайти навчальних закладів, мережа для освітянських новин, технічні засоби (електронна пошта, пошукова система).

- «Контент-бібліотека ІОС», який містить електронні освітні ресурси – ЕОР (електронні підручники, посібники, методичні рекомендації, словники, довідники, лабораторні практикуми тощо), відповідно до «Положення про електронні освітні ресурси», побудовані на основі вебтехнологій (у тому числі хмарних, технологій відкритих ресурсів тощо). Їх можна

використовувати за різних організаційних форм навчання (очної, заочної, екстернатної та дистанційної).

**Висновки та напрями подальших досліджень.** Цифрові технології – це вже не тільки інструмент, а й педагогічні та дидактико-психологічні технології, це нове середовище існування людини. Цифрове освітнє середовище дає принципово нові можливості для розширення процесу навчання і відтворення реальних обставин діяльності на виробництві, допомагає у формуванні логічного та творчого мислення, що загалом сприяє розвитку слухачів та формуванню інформаційної культури.

Отже, створення ІОС в мережі НМЦ ЦЗ та БЖД, Інституту дасть змогу кардинально змінити парадигму трансляції знань. ІОС орієнтоване на принцип «вчитися завжди і всюди» та на створення умов для реалізації персоналізованої освіти, що дуже важливо з огляду на специфіку категорій слухачів, які навчаються в НМЦ ЦЗ та БЖД, Інституті.

Побудова ІОС у мережі НМЦ ЦЗ та БЖД, Інституті дасть змогу досягти: підвищення ефективності і якості процесу навчання; інтенсифікації процесу наукових досліджень; скорочення часу і поліпшення умов для аудиторної та самостійної роботи здобувачів освіти; підвищення оперативності та ефективності управління галузевими освітніми установами і системою дистанційного навчання.

Зазначене в основному розділі не вичерпує всього спектра завдань проектування ІОС, однак визначає її основні напрями.

Перспективними напрямками дослідження розглянутої проблеми може бути наукове розв'язання таких завдань, як: пошук способів підвищення інформаційної компетентності керівників і педагогічних працівників НМЦ ЦЗ та БЖД, Інституту, їх мотивації до професійного використання засобів ІКТ, творчої самореалізації завдяки ІОС; обґрунтування алгоритмів проектування ІОС НМЦ ЦЗ та БЖД, Інституту та побудови галузевого альянсу знань.

#### **Список використаних джерел**

1. Шевченко В. Л. Інформаційний освітній простір системи загальної середньої освіти : позиція теорії та реалії практики. *Народна освіта.*

- Електронне наукове видання*. 2015. Вип. № 3(27). URL : [https://www.narodnaosvita.kiev.ua/?page\\_id=3760](https://www.narodnaosvita.kiev.ua/?page_id=3760) (дата звернення : 01.03.2022).
2. Вербівський Д. С. Електронне освітнє середовище навчання математичних дисциплін : принципи побудови і структура. *Наукові записки*. 2018. № 173(2). С. 55–58. URL : <https://www.researchgate.net> (дата звернення : 06.03.2022).
  3. Гайович Г. В., Романюк Н. М. Використання систем дистанційного доступу до інформації в навчанні фахівців сфери цивільного захисту : практичний досвід *Дистанційна освіта в Україні : інноваційні, нормативно-правові, педагогічні аспекти* : зб. матеріалів доп. учасн. I Всеукр. наук.-практ. конф., 16 червн. 2020р. Київ : НАУ, 2020. С. 26–29. URL : <http://iro.nau.edu.ua> (дата звернення : 08.03.2022).
  4. Єжова О.В. Класифікація моделей в педагогічних дослідженнях. *Наукові записки. Серія Проблеми методики фізико-математичної та технологічної освіти*. 2016. Вип. 5. С. 202–207. URL : <https://journal.khnnra.edu.ua> (дата звернення : 09.03.2022).
  5. Данилишина К. О. Структура інформаційного середовища та використання його у підготовці майбутніх педагогів професійного навчання. *Нові педагогічні підходи в освіті STEAM* : зб. матеріалів міжнар. конф. 2019 р. Вінниця : Відкрите освітнє електронне середовище сучасного університету, спецвидання. 2019. С. 63–76. URL : <http://www.irbis-nbuv.gov.ua> (дата звернення : 10.03.2022).
  6. Карташова Л. А., Шевченко В. Л. Інформаційно-освітнє середовище професійно-технічних навчальних закладів : посібник / за наук. ред. Лузана П. Г. 2017. Київ : Вид-во ІПТО НАПН. 124 с. URL : <https://lib.iitta.gov.ua> (дата звернення : 11.03.2022).
  7. Касаткін Д. Ю. Специфічні приципи побудови профілю інформаційно-освітнього середовища навчання. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України / Серія «Педагогіка. Психологія. Філософія»*. 2011. Вип. 159. Ч. 2. С. 330–337. URL : <https://www.researchgate.net> (дата звернення : 12.03.2022).
  8. Ковальчук В. І. Застосування цифрової педагогіки в підготовці майбутніх фахівців сфери підприємництва. *Молодий вчений*. 2018. № 5. С. 523–526. URL : <https://www.researchgate.net> (дата звернення : 13.03.2022).
  9. Ковальчук В. І. Використання цифрових технологій в професійній підготовці майбутніх педагогів професійного навчання. *Актуальні проблеми вищої професійної освіти* : матеріали VII Міжнародної наук.-практ. конф., 22 березня 2019 р. Київ : НАУ. С. 71–72. URL : <https://binpro.com.ua> (дата звернення : 14.03.2022).
  10. Коневщинська О. Е. Психолого-педагогічні передумови розвитку інформаційно-освітнього середовища навчання старшокласників засобами мережних технологій. *Інформаційні технології і засоби навчання*. 2015. Т. 49. № 5. С. 82–88. URL : <http://eprints.zu.edu.ua › divisions › 2015.default.html> (дата звернення : 15.03.2022).

11. Литвиновський Є. Ю. та ін. Теоретичні та організаційно-методичні засади проектування освітньої діяльності навчально-методичних установ цивільного захисту : монографія (з електрон. дод.) /за ред. Є. Ю. Литвиновського. Вид. 2. Львів : Кругозір, 2017. 230 с. URL : <https://docplayer.net/72268257-Teoretichni-ta-organi> (дата звернення : 18.03.2022).
12. Ляшенко О., Яцишин А. Інформаційно-цифровий освітній простір: перспективи розвитку. *Освіта і суспільство*. 2019. № 4(13). С. 7. URL : <https://lib.iitta.gov.ua/717268/1> (дата звернення : 18.03.2022).
13. Рахманов В. О. Теоретичні і методичні засади підготовки майбутніх інженерів в умовах освітньо-інформаційного середовища технічного університету : дис. ... д-ра пед. наук : 13.00.04 «Теорія та методика професійної освіти» / Нац. авіац. ун-т. Київ, 2019. 418 с. URL : <https://doi.org/10.24919/2308-4863.4/30.212627> (дата звернення : 19.03.2022).
14. Федорук О. М. Використання інформаційних технологій в освітній сфері ВНЗ : прикладні аспекти. *Інноватика у вихованні*. 2016. Вип. 4. С. 350–356. URL : <http://nbuv.gov.ua/UJRN/inuv> (дата звернення : 25.03.2022).
15. Юрченко В. О. Використання інноваційних форм здобуття освіти та методів навчання для підготовки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. *Науковий вісник : державне управління*. 2021. № 1. С. 303–317. URL : [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1\(7\)-303-317](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1(7)-303-317) (дата звернення : 01.04.2022).
16. Юрченко В.О., Славецький В.І. Досвід використання дистанційної форми навчання для підвищення кваліфікації з питань цивільного захисту. *Науковий вісник : державне управління*. 2021. № 2. С. 206–222. URL : [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2\(8\)-206-222](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-2(8)-206-222) (дата звернення : 05.04.2022).
17. Яновський А. Інформаційно-освітнє середовище в умовах дистанційного навчання. *«Актуальні питання гуманітарних наук»* : збірник наукових праць. Дрогобич. Т. 4. № 30. 2019. С. 310–315. URL : <https://doi.org/10.24919/2308-4863.4/30.212627> (дата звернення : 11.04.2022).
18. Стратегія розвитку вищої освіти в Україні на 2022–2032 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.02.2022 р. № 286-р. *Урядовий кур'єр*. 2022. 15 квітня. № 87. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/286-2022-%D1%80#Text> (дата звернення : 10.07.2022).
19. Maselena A., Dobudko T., Oshchepovsky A., Gorbатов S., Hashim W. Functional Monitoring and Control in Electronic Information and Educational Environment. *International Journal of Recent Technology and Engineering*. № 8(2). 2021. pp. 1383–1386. doi:10.35940/ijrte.B2030.078219.
20. Denysova L. et al. Theoretical aspects of design and development of information and educational environment in the system of training of masters in physical culture and sport. *Journal of Physical Education and Sport*. Vol. 20 (Supplement issue 1), Art. 45 pp. 324–330. doi:10.7752/jpes.2020.s1045.

21. Amaya P., Agudo J. E., Sánchez H., Rico M., Hernández-Linares R. Educational E-portfolios: uses and tools. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*. № 93. 2013. P. 1169–1173.
22. Про затвердження Положення про електронні освітні ресурси : наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 1.10.2012 р. № 1060. *Урядовий кур'єр*. 2013. 29 серп. № 155. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1695-12#Text> (дата звернення : 13.07.2022).

## References

1. Shevchenko, V. L. (2015) Informatsiyni osvittii prostir systemy zahalnoi serednoi osvity: pozytisia teorii ta realii praktyky [Information educational space of the general secondary education system: the position of theory and reality of practice]. *Narodna osvita Elektronne naukove vydannia*, № 3(27). Retrieved from [https://www.narodnaosvita.kiev.ua/?page\\_id=3760](https://www.narodnaosvita.kiev.ua/?page_id=3760) [in Ukrainian].
2. Verbivskyi, D. S. (2018) Elektronne osvittie seredovyshe navchannia matematychnykh dystsyplyn: pryntsyipy pobudovy i struktura [Electronic educational environment for teaching mathematical disciplines: principles of construction and structure]. *Naukovi zapysky*, № 173(2), 55–58. Retrieved from <https://www.researchgate.net> [in Ukrainian].
3. Haiovych, H. V., Romaniuk, N. M. (2020) Vykorystannia system dystantsiinoho dostupu do informatsii v navchanni fakhivtsiv sfery tsyvilnoho zakhystu: praktychni dosvid [The use of remote access to information in the training of specialists in the field of civil protection: practical experience]. *Dystantsiina osvita v Ukraini: innovatsiini, normatyvno-pravovi, pedahohichni aspekty: zb. materialiv dop. uchasn. I Vseukr. nauk.-prakt. konf* [Distance education in Ukraine: innovative, regulatory and pedagogical aspects: coll. additional materials participation And All-Ukrainian science and practice conf.]. Kyiv. Retrieved from <http://iro.nau.edu.ua> [in Ukrainian].
4. Yezhova, O.V. (2016) Klasyfikatsiya modeley v pedahohichnykh doslidzhennyakh [Classification of models in pedagogical research]. *Naukovi zapysky. Seriya Problemy metodyky fizyko-matematychnoyi ta tekhnolohichnoyi osvity*, 5, 202–207. Retrieved from <https://journal.khnnra.edu.ua> [in Ukrainian].
5. Danylyshyna, K. O. (2019) Struktura informatsiinoho seredovysheha ta vykorystannia yoho u pidhotovtsi maibutnykh pedahohiv profesiinoho navchannia [The structure of the information environment and its use in the training of future teachers of vocational training]. *Novi pedahohichni pidkhody v osviti STEAM: zb. materialiv mizhnar. konf.* [New pedagogical approaches in STEAM education: coll. materials of international conf.]. Vinnytsia. Retrieved from : <http://www.irbis-nbuv.gov.ua> [in Ukrainian].
6. Kartashova, L. A., Shevchenko, V. L. (2017) *Informatsiino-osvittnie seredovysheha profesiino-tekhnichnykh navchalnykh zakladiv*. [Information and educational environment of vocational schools]. Kyiv: IPTO NAPN. Retrieved from <https://lib.iitta.gov.ua> [in Ukrainian].

7. Kasatkin, D. Y. (2011). Spetsyfichni prytsypy pobudovy profilyu informatsiyno-osvitn'oho seredovyshcha navchannya [Specific principles of building a profile of the information and educational learning environment]. *Naukovyy visnyk Natsional'noho universytetu bioresursiv i pryrodokorystuvannya Ukrainy. Seriya «Pedahohika. Psykholohiya. Filosofiya»*, 159(2), 330–337. Retrieved from <https://www.researchgate.net> [in Ukrainian].
8. Koval'chuk, V. I. (2018). Zastosuvannya tsyfrovoyi pedahohiky v pidhotovtsi maybutnikh fakhivtsiv sfery pidpryemnytstva [Application of digital pedagogy in the training of future specialists in the field of entrepreneurship]. *Molodyy vchenyy*, 5, 523–526. Retrieved from <https://www.researchgate.net> [in Ukrainian].
9. Koval'chuk, V. I. (2019). Vykorystannya tsyfrovyykh tekhnolohiy v profesiynyi pidhotovtsi maybutnikh pedahohiv profesiynoho navchannya [The use of digital technologies in the professional training of future teachers of vocational training.], Aktual'ni problemy vyshchoyi profesiynoi osvity materialy VII Mizhnarodnoyi nauk.-prakt. konf. [Actual problems of higher professional education: materials of the VII International Science-Practice. conf]. Kyiv: NAU. Retrieved from <https://binpo.com.ua> [in Ukrainian].
10. Konevshchyns'ka, O. E. (2015). Psykholoho-pedahohichni peredumovy rozvytku informatsiyno-osvitn'oho seredovyshcha nachannya starshoklasnykiv zasobamy merezhnykh tekhnolohiy [Psychological and pedagogical prerequisites for the development of the information and educational environment of high school students using network technologies]. *Informatsiyni tekhnolohiyi i zasoby navchannya*, 49, № 5. 82–88. Retrieved from <http://eprints.zu.edu.ua/divisions/2015/default.html> [in Ukrainian].
11. Lytvynovskyi, Y. I. ta in. (2017). Teoretychni ta orhanizatsiino-metodychni zasady proektuvannya osvitnoi diialnosti navchalno-metodychnykh ustanov tsyvilnoho zakhystu [Theoretical and organizational-methodical principles of designing educational activities of educational-methodical institutions of civil defense]. Lviv: Kruhozir Retrieved from <https://docplayer.net/72268257-Teoretichni-ta-organi>[in Ukrainian].
12. Lyashenko, O., Yatsyshyn, A. (2019). Informatsiyno-tyfrovyy osvitniy prostir: perspektyvy rozvytku [Information and digital educational space: development prospects]. *Osvita i suspil'stvo*, № 4(13), 7 Retrieved from <https://lib.iitta.gov.ua/717268/1> [in Ukrainian].
13. Rakhmanov, V. O. (2019). Teoretychni i metodychni zasady pidhotovky maibutnikh inzheneriv v umovakh osvitno-informatsiynoho seredovyshcha tekhnichnoho universytetu [Theoretical and methodological principles of training future engineers in the educational and information environment of the Technical University]. (Doctoral dissertation). Natsionalnyi aviatsiynyi universytet. Kyiv. Retrieved from <https://doi.org/10.24919/2308-4863.4/30.212627> [in Ukrainian].
14. Fedoruk O, M. (2016). Vykorystannya informatsiynykh tekhnolohiy v osvitniy sferi VNZ: prykladni aspekty [The use of information technologies in the

- educational sphere of universities: applied aspects]. *Innovatyka u vykhovanni*, 4, 350-356. Retrieved from <http://nbuv.gov.ua/UJRN/inuv> [in Ukrainian].
15. Yurchenko, V. O. (2021). Vykorystannya innovatsiynykh form здобуття osvity ta metodiv navchannya dlya pidhotovky derzhavnykh sluzhbovtsiv i posadovykh osib mistsevoho samovryaduvannya [The use of innovative forms of education and training methods for the training of civil servants and officials of local self-government]. *Naukovyy visnyk: derzhavne upravlinnya*, 1, 303–317. Retrieved from [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1\(7\)-303-317](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2021-1(7)-303-317) [in Ukrainian].
  16. Yurchenko V. O., Slavets'kyy, V.I. (2021). Dosvid vykorystannya dystantsiynoyi formy navchannya dlya pidvyshchennya kvalifikatsiyi z pytan' tsyvil'noho zakhystu [The experience of using distance education for advanced training in civil protection]. *Naukovyy visnyk: derzhavne upravlinnya*, 2, 206–222. [in Ukrainian].
  17. Yanovskyi, A. (2019). Informatsiino-osvitnie seredovyshe v umovakh dystantsiynoho navchannia [Information and educational environment in the conditions of distance learning]. *«Aktualni pytannia humanitarnykh nauk»*, Drohobych, 4. № 30, 310–315 Retrieved from <https://doi.org/10.24919/2308-4863.4/30.212627> [in Ukrainian].
  18. Strategy for the development of higher education in Ukraine for 2022–2032: order of the Cabinet of Ministers of Ukraine from February 23 2022, № 286-p. (2022, April 15). *Uryadovyy kur'yer vid*, 87. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/go/286-2022-r> [in Ukrainian].
  19. Maseleno, A., Dobudko, T., Ochepovsky, A., Gorbatov, S., Hashim, W. (2021). Functional Monitoring and Control in Electronic Information and Educational Environment. *International Journal of Recent Technology and Engineering*, № 8(2), 1383–1386. doi:10.35940/ijrte.B2030.078219 [in English].
  20. Denysova, L. et al. (2020). Theoretical aspects of design and development of information and educational environment in the system of training of masters in physical culture and sport. *Journal of Physical Education and Sport*, 20 (1), 324–330. doi:10.7752/jpes.2020.s1045 [in English].
  21. Amaya, P., Agudo, J. E., Sánchez, H., Rico, M., Hernández-Linares, R. Educational E-portfolios: uses and tools. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 93, 1169–1173. [in English].
  22. On the approval of the Regulation on electronic educational resources: the order of the Ministry of Education and Science, Youth and Sports of Ukraine from October 1, 2012, № 1060. (2013, August 29). *Uryadovyy kur'yer*, 155. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1695-12#Text> [in English].

## DESIGN OF THE INFORMATION AND EDUCATIONAL ENVIRONMENT OF THE SPHERE OF CIVIL DEFENSE

Yurchenko Valeryi

**Abstract.** The order of creation, structure, content, and order of functioning of the modern information and educational environment (further – IOS) of educational and methodical centers of civil protection and life safety (hereinafter referred to as NMCs of the Central Railway and BZD) is the subject of the publication of the article. The principles of formation of the IOS profile, pedagogical design of the IOS model are analyzed, the psychological and pedagogical prerequisites for the integration of network technologies for the development of IOS and the implementation of information activities in an educational institution are outlined. The advantages of the digital transformation of the educational environment in the network of NMC Central and BZD are given. It was emphasized that for the use of digital technologies, it is necessary to implement a significant improvement of the educational process of NMC Central and BZD. The peculiarities of creating an electronic educational course on the discipline as a component of IOS with technical means available to the teacher are considered. It was found that IOS is a combination of the latest information technologies and modern pedagogical achievements, which should lead to the maximum impact on the educational process in the NMC of the Central Railway and BZD. The state level of IOS for the network of NMC Central and BZD was determined as optimal for the organization of advanced training in the field of civil protection and the step-by-step way of its creation. According to the results of the study, it was concluded that the further innovativeness of NMC Central and BZD will be closely related to the introduction of digital technologies that support and transform the methodology of the educational process, affect the effectiveness of educational institution management, make it possible to experiment with various forms and models of education and manage these processes and the IOS model of the organization of the educational process with the use of electronic resources is proposed, recommendations are provided for the creation of the IOS, which include its structure, procedure of operation, features of integration into the educational process of the network of NMCs of the Central Railway and BZD and directions for further research on the topic of the article are proposed.

**Keywords:** structure of the informational and educational environment, remote form of education, civil defense specialists, pedagogical design, digital technology.

УДК 351.78

**Яковчук Роман**

ORCID iD 0000-0001-5523-5569

e-mail: yakovchukrs@ukr.net

**Лоїк Василь**

ORCID iD 0000-0002-3772-1640

e-mail: v.loik1984@gmail.com

**Синельников Олександр**

ORCID iD 0000-0002-0429-147X

e-mail: o.synelnikov@gmail.com

**Ковальчук Віктор**

ORCID iD 0000-0003-0043-4936

e-mail: kovalchuk.lviv@gmail.com

**Поліщук Василь**

ORCID iD 0000-0001-8990-9648

e-mail: polva@ukr.net

## **ОБҐРУНТУВАННЯ МОДЕЛІ МЕХАНІЗМУ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ОРГАНІЗАЦІЇ ПІВНІЧНОАТЛАНТИЧНОГО ДОГОВОРУ ТА ЙОГО АКТИВАЦІЇ В УМОВАХ ОСОБЛИВОГО ПЕРІОДУ В УКРАЇНІ**

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2\(12\)-165-181](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2(12)-165-181)

**Анотація.** Взаємодія України з НАТО останніми роками свідчить про високу динаміку залучення українських експертів до всіх заходів, що організуються НАТО, та великий потенціал взаємодії у рамках Комітету НАТО з планування на випадок надзвичайних ситуацій. Ефективною є співпраця України з Євроатлантичним координаційним центром реагування на природні лиха та катастрофи. Механізм надання допомоги через НАТО відбувається завдяки програмі «Партнерство заради миру» (далі – ППЗМ). Уряд України здійснює запит до Центру координації та реагування на надзвичайні ситуації НАТО (далі – EADRCC), який своєю чергою активує механізм цивільного захисту, або через Офіс з координації гуманітарних питань (далі – ОСНА) ООН та Міжнародного Комітету Червоного Хреста, або самостійно через країн-партнерів та членів Альянсу. Група з оцінки наслідків стихійних лих і координації (далі – UNDAC) є частиною

управління з координації гуманітарних питань і розгортається відповідно до запиту уряду постраждалої країни, Червоного Хреста, або координатора з гуманітарних питань (далі – RC/HC). Під час масштабних надзвичайних ситуацій UNDAC може на запит уряду постраждалої країни або через координатора з гуманітарних питань чи Міжнародної консультативно-пошукової групи з пошуку та порятунку (далі – INSARAG) створити мережевий центр координації операцій (далі – OSOCC) з місцевими органами управління в надзвичайних ситуаціях. Північноатлантичний альянс має необхідні інструменти для спільного реагування на природні катаклізми, техногенні катастрофи, терористичні акти та надзвичайні ситуації, спричинені воєнними діями. Розроблена 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.

**Ключові слова:** цивільний захист, НАТО, Євроатлантичний координаційний центр реагування на природні лиха та катастрофи, EADRCC, OCHA, UNDAC, OSOCC, INSARAG.

**Постановка проблеми.** Співробітництво між Україною та НАТО у сфері планування на випадок надзвичайних ситуацій посідає одне з ключових місць у євроатлантичному діалозі, що посилює цивільні спроможності Альянсу. З моменту укладення Меморандуму про взаєморозуміння щодо планування під час надзвичайних ситуацій цивільного характеру та готовності до катастроф (далі – Меморандум) між МНС України та НАТО напрацьована потужна база співпраці. Ефективною є взаємодія України з Євроатлантичним координаційним центром реагування на природні лиха та катастрофи (далі – ЄКЦ). У 1998, 2001, 2008 роках Україна зверталась по допомогу щодо ліквідації наслідків повеней у нашій державі та у відповідь Центр її надавав [1].

НАТО постійно удосконалює систему планування та спільного реагування на надзвичайні ситуації – адже у сучасному світі наслідки техногенних катастроф, стихійних лих та терористичних актів є доволі руйнівними та завдають значної шкоди і не тільки цивільному населенню країн Північно-атлантичного альянсу [2].

Після початку російської агресії було активовано новий напрям співпраці з НАТО у сфері захисту критичної інфраструктури. В рамках цієї співпраці у березні 2014 року

було сформовано Групу консультативної підтримки НАТО, яка вже через місяць підготувала рекомендації щодо покращення фізичного захисту ядерної критичної інфраструктури, планів реагування, удосконалення системи захисту персоналу та цивільного населення в умовах агресії з боку РФ проти України. Це стало першим етапом низки проєктів з утворення в Україні системи захисту критичної інфраструктури відповідно до кращих світових стандартів об'єктової безпеки та захисту цивільного населення [3].

Нині в Україні вже отримано та здійснюється процедура щодо подальшого отримання гуманітарної допомоги для потреб цивільного внутрішньо переміщеного населення на Сході України не тільки у рамках взаємодії з НАТО та партнерами Альянсу, а й від інших міжнародних організацій, зокрема Європейської Комісії, Управління ООН з гуманітарних питань, Управління Верховного Комісару ООН у справах біженців, Всесвітньої організації охорони здоров'я, Міжнародного Червоного Хреста та інших. Альянс надає всебічну фінансову та експертну підтримку українській стороні, НАТО неодноразово підтверджує готовність та бажання зберегти високу динаміку розвитку взаємовідносин у сфері планування у разі надзвичайних ситуацій [4].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню проблем та перспектив міжнародного співробітництва України з цивільного захисту між Європейським Союзом, ООН, НАТО, а також законодавчого забезпечення міжнародного співробітництва у сфері попередження надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків присвятили свої публікації такі вчені, як А. Ромін, С. Майстро, А. Клочко, Л. Борисова, О. Подскальна, А. Філіпенко та інші [5–11].

У роботі [5] проаналізовані заходи щодо визначення стратегії євроатлантичного напрямку розвитку України. Також автори провели аналіз стану і перспектив такого співробітництва України у військовій сфері. Сформульовано рекомендації щодо прискорення адаптації до стандартів НАТО у тих сферах, де це видається найбільш доцільним і корисним.

У роботі [6] розкриваються основні складові міжнародного співробітництва у сфері державного управління

запобіганням та ліквідацією надзвичайних ситуацій, а також наводяться найважливіші напрями розвитку міжнародного співробітництва в галузі реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру. Автор пропонує заходи із поглиблення удосконалення законодавчого забезпечення міжнародного співробітництва у сфері попередження надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків.

У роботі [7] автор визначає сутність та складові механізму міжнародного співробітництва у сфері цивільного захисту, також характеризує освітньо-наукову складову механізму міжнародного співробітництва України у сфері цивільного захисту. Розглянуто основні напрями реалізації механізму міжнародного співробітництва України у сфері цивільного захисту, в тому числі освітньо-наукової складової.

Автори роботи [8] розкрили питання міжнародного співробітництва України з цивільного захисту між Європейським Союзом, ООН, НАТО, у рамках Частково відкритої угоди Ради Європи з питань запобігання, захисту та надання допомоги у разі великих природних та техногенних катастроф, Організацією з безпеки і співробітництва в Європі тощо.

У роботі [9] аналізуються питання функціонування Механізму цивільного захисту Європейського Союзу, його позитивні моменти та переваги, наближення системи цивільного захисту в Україні до європейських стандартів. Ці питання розглядаються з урахуванням підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, підготовки до асоційованого партнерства з Механізмом цивільного захисту.

У роботі [10] наведено загальну характеристику міжнародного співробітництва в напрямі запобігання та ліквідації НС як державного рівня, так і транскордонного, а також розроблено науково обґрунтовані рекомендації для подальшого розвитку законотворчого процесу у сфері запобігання та ліквідації наслідків НС та впорядкування правозастосування.

Проте чимало питань стосовно напрямів реалізації механізму міжнародного співробітництва України у сфері

цивільного захисту, зокрема під час виникнення та реагування на надзвичайні ситуації залишаються недостатньо дослідженими.

**Метою статті** є розроблення та обґрунтування моделі активації механізму цивільного захисту НАТО в умовах особливого періоду в Україні.

**Методи дослідження.** Для досягнення визначеної мети використано загальнонаукові та спеціальні методи дослідження: абстрактно-логічний (аналіз наукових джерел, нормативно-правової бази за тематикою дослідження); структурно-функціональний та системний (всестороннє вивчення функціонування механізму міжнародного співробітництва у сфері цивільного захисту); історичний (досліджено становлення та розвиток організаційно-правових механізмів співробітництва України з Організацією Північно-Атлантичного договору); аналогії та порівняння (оцінено участь України у заходах Індивідуальної програми партнерства між Україною та НАТО у рамках ППЗМ; виконання положень Меморандуму).

**Виклад основного матеріалу.** Механізм надання допомоги через НАТО відбувається завдяки ППЗМ [13]. Для реалізації міжнародного співробітництва у сфері попередження надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків автори розробили модель активації механізму цивільного захисту НАТО (рис. 1).

Уряд України здійснює запит до Центру координації та реагування на надзвичайні ситуації НАТО. EADRCC Північноатлантичного договору активує механізм цивільного захисту або через ОСНА та ICRC, або самостійно через країн-партнерів та членів Альянсу.

*Порядок організації діяльності та роботи групи з оцінки наслідків стихійних лих і координації (UNDAC).* Група з оцінки наслідків стихійних лих і координації є частиною управління з координації гуманітарних питань (ОСНА) й розгортається відповідно до запиту уряду постраждалої країни, Червоного Хреста, або координатора з гуманітарних питань (РС/НС). UNDAC допомагає координувати міжнародну допомогу на національному рівні та/або на місці надзвичайної ситуації та працює у тісній взаємодії з рятувальними командами ООН

(далі – UNCT), командою з ліквідації наслідків стихійних лих (далі – DMT) та з Міжвідомчим постійним комітетом (далі – IASC).

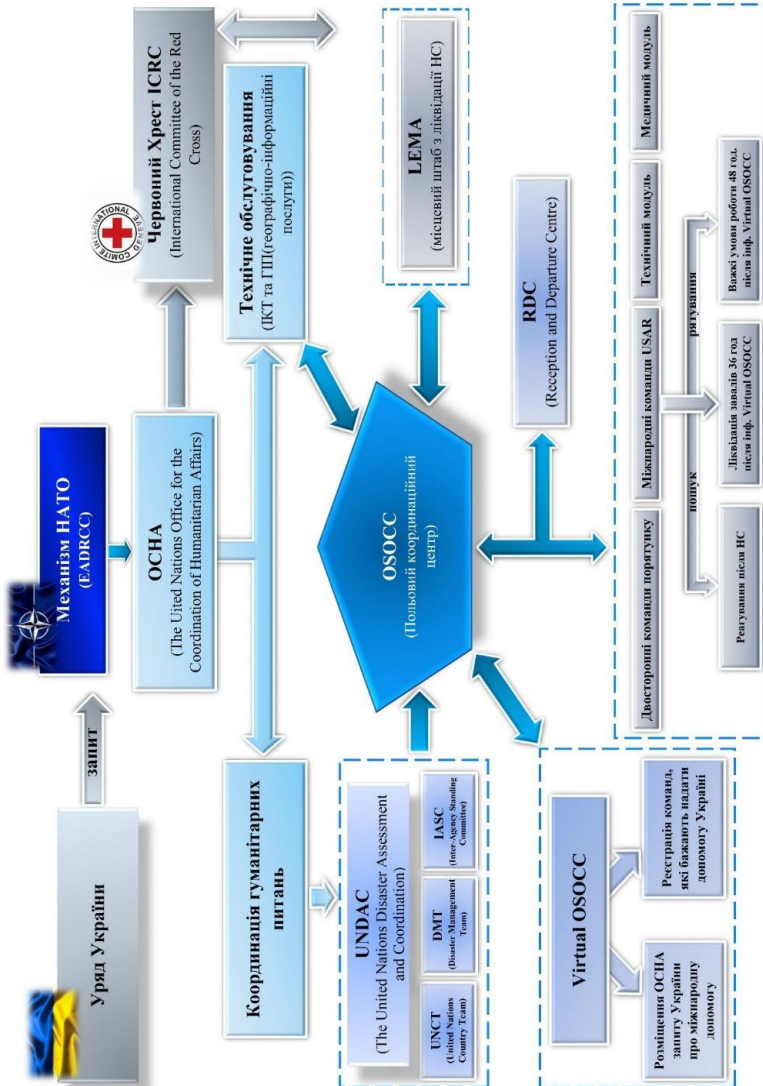


Рисунок 1 – Модель активації механізму цивільного захисту НАТО  
Джерело: розробка авторів

UNCT забезпечує міжвідомчу координацію та ухвалення рішень на рівні країни. Основна її мета полягає в тому, щоб окремі міжнародні команди планували свою роботу та працювали разом для досягнення бажаних результатів. Діяльність UNCT спрямована на забезпечення взаємодії між регіональними, державними і міжнародними рятувальними командами. Також вона здійснює координацію міжнародної допомоги на місці виникнення надзвичайної ситуації.

UNDAC координує та полегшує роботу Уряду країни, яка постраждала від стихійного лиха, і роботу UNCT/DMT на початковій фазі виникнення надзвичайної ситуації. Також повідомляє RC/НС і інформує його та UNCT/DMT про розвиток надзвичайної ситуації. Команда UNDAC готує та передає інформацію про необхідні матеріально-технічні та людські ресурси для ліквідації наслідків надзвичайної ситуації з метою її надання міжнародному співтовариству про характер та масштаби надзвичайної ситуації.

Під час землетрусів та інших масштабних надзвичайних ситуацій, пов'язаних із руйнуванням будівель та споруд, де розгорнуті міжнародні пошуково-рятувальні команди, UNDAC може на запит уряду постраждалої країни або через координатора з гуманітарних питань RC/НС чи Міжнародної консультативно-пошукової групи з пошуку та порятунку (INSARAG) створити мережевий центр координації операцій (OSOCC) з місцевими органами управління в надзвичайних ситуаціях з метою забезпечення технічних потреб в координації міжнародних пошуково-рятувальних команд. Крім цього, OSOCC може бути створений для ефективної інтеграції та використання міжнародних засобів допомоги на підтримку відповідних національних органів управління в надзвичайних ситуаціях.

За запитом уряду постраждалої країни, координатора з гуманітарних питань RC/НС або рятувальних команд ООН UNCT для роботи в складних надзвичайних ситуаціях UNDAC функціонує з метою підвищення ефективності діяльності Управління з координації гуманітарних питань (ОСНА). Команда UNDAC підтримує постійний зв'язок та регулярно повідомляє UNCT/DMT і партнерів IASC про хід своїх дій

протягом всього терміну місії.

*Порядок організації діяльності та роботи центру координації (OSOCC).* OSOCC створюється для допомоги місцевим органам влади в країні, що постраждала від стихійного лиха, координації міжнародної допомоги. Він тісно взаємодіє з місцевим штабом з ліквідації надзвичайних ситуацій (LEMA). Центр координації операцій на місці (OSOCC) є інструментом швидкого реагування, який забезпечує платформу для координації діяльності міжнародного реагування безпосередньо після виникнення надзвичайної ситуації.

Структура OSOCC дає змогу використовувати свою концепцію іншим організаціям під час реагування на надзвичайні ситуації, включаючи уряди, міжнародні та регіональні організації реагування. Це концепція, котра може бути повністю засвоєна національними структурами з управління надзвичайними ситуаціями, які очолюють координацію допомоги населенню, котре постраждало від надзвичайних ситуацій у своїх країнах.

За своєю організаційною структурою OSOCC схожий на центр управління в надзвичайній ситуації, який здійснює процедури управління та контролю за ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій. OSOCC також може слугувати платформою для обміну інформацією між LEMA та різними гуманітарними організаціями щодо отримання міжнародної допомоги під час виникненні НС [14].

Основними задачами OSOCC є:

1. Бути координуючою ланкою між міжнародними рятувальними підрозділами та урядом країни, на території якої виникла надзвичайна ситуація.

2. Забезпечувати координацію міжнародних сил та засобів на місці виникнення надзвичайної ситуації, зокрема під час масштабних надзвичайних ситуацій (наприклад землетрусів), де взаємодія міжнародних команд є вирішальною у забезпеченні та проведенні рятувальних робіт.

Базова структура OSOCC наведена на рис. 2, але вона може змінюватись, щоб відповідати вимогам та викликам конкретної надзвичайної ситуації. Хоча OSOCC – це інструмент для негайної ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, він має

бути організованим з достатньою гнучкістю і прогнозуванням можливої обстановки, щоб бути готовим вчасно реагувати на можливі зміни в обстановці. Якщо OSOCC координує міжнародні гуманітарні дії, його роль і діяльність може розширюватися для досягнення інших цілей, які передбачені та відповідно до ситуації.

OSOCC може розширюватися в певних областях його функціональних і структурних обов'язків, щоб задовольняти додаткові оперативні вимоги. На рис. 3 наведено організацію взаємодії OSOCC з іншими структурними підрозділами.

Об'єм та функції виконання завдань OSOCC будуть відрізнятися та залежати від масштабу НС.

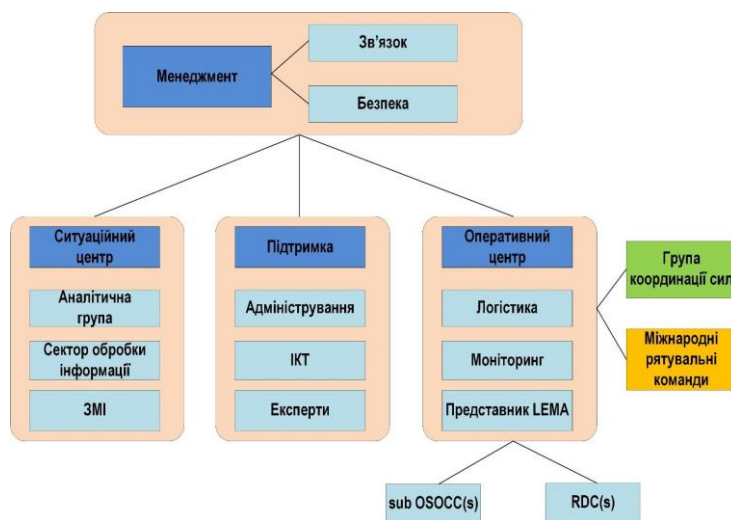


Рисунок 2 – Загальна структура OSOCC

Джерело: [14]

У масштабних НС може виникнути потреба у створенні одного або декількох додаткових підрозділів (sub-OSOCC). Таких заходів вживають тоді, коли OSOCC неспроможний координувати та здійснювати контроль над операціями на більш віддалених та менш доступних територіях. Sub-OSOCC – це додатковий підрозділ, який розширює функції

та забезпечує підтримку первинного OSOCC під його керівництвом [14].

Під час створення Sub-OSOCC потрібно визначити коло повноважень, основні цілі, очікувані результати та можливість забезпечення лій зв'язку та оповіщення. Підрозділ може створювати власні зв'язки з LEMA та іншими підрозділами з гуманітарної допомоги на місцевому рівні. Структура підрозділу має відповідати загальній структурі OSOCC (рис. 2).

Весь особовий склад OSOCC має чітко розуміти їхні конкретні ролі та очікувані результати. Однак весь особовий склад OSOCC має також розуміти завдання інших функціональних елементів, а також, як діяльність кожної людини стосується інших. Важливо приділити достатньо часу для планування організації OSOCC. Потрібно чітко визначити ролі, завдання та очікувані результати членів організації, а також їх взаємодію.



Рисунок 3 – Організація взаємодії OSOCC

Джерело: удосконалено авторами

Якщо керівництво OSOCC здійснюється командою UNDAC (Групою Організації Об'єднаних Націй з оцінки наслідків стихійних лих та їх координування), завідувач відділу UNDAC повинен бути призначеним директором, але виконувати завдання на більш стратегічному рівні. Роль директора OSOCC має зазвичай виконувати заступник директора OSOCC.

*Центр реєстрації і відправки (RDC).* Під час реагування на НС є необхідність створення структурного підрозділу OSOCC – центру реєстрації і відправки (далі – RDC). RDC розташовується в пункті прибуття міжнародних рятувальних команд та пунктів надання допомоги для полегшення й координації їхнього прибуття та подальшого розгортання. Основна функція RDC полягає в тому, щоб реєструвати групи, проводити інформаційний брифінг, спрямовувати рятувальні команди до OSOCC та передавати оброблену інформацію про команди, які прибувають до OSOCC, щоб полегшити оперативне планування.

RDC виконує функцію координаційного органу, він надає оперативну інформацію, матеріально-технічну підтримку та полегшує проходження імміграційних / митних процедур для персоналу, обладнання та гуманітарної допомоги міжнародних рятувальних команд.

Пріоритетним завданням для RDC є забезпечення злагодженої та безперебійної системи інформування OSOCC. На початкових етапах розвитку надзвичайних ситуацій обстановка може змінюватися швидко та непередбачувано, тому обмін інформацією між OSOCC і RDC має бути оперативним.

RDC особливо важливу роль відіграють під час виникнення масштабних надзвичайних ситуацій, у зв'язку з прибуттям великої кількості міжнародних груп USAR. Відповідно до директив Міжнародної пошуково-рятувальної консультативної групи INSARAG групи USAR, які прибувають першими, відповідають за створення і кадрове забезпечення тимчасових RDC, поки не прибуде UNDAC й не візьме на себе відповідальність за керівництво над RDC. Коли функції USAR припиняються урядом постраждалої країни, RDC

перетворюється на центр, який сприяє поверненню груп USAR у пункти постійної дислокації [14].

RDC – це підрозділ, призначений забезпечувати реагування на початковій фазі розвитку стихійного лиха, і його діяльність може бути припинена по завершенню цього періоду або тоді, коли національні органи влади за підтримки міжнародних організацій у змозі відновити координацію додаткового трафіка, спричиненого діями міжнародної гуманітарної допомоги.

Останніми роками допомога міжнародних команд USAR була досить корисною для постраждалих від стихійного лиха країн.

Надалі існує необхідність участі команд USAR у катастрофах міжнародного масштабу, адже здебільшого від цієї команди залежить злагоджена система забезпечення найбільш відповідного використання наявних ресурсів у зазначеному районі (країні). Класифікація міжнародних команд відіграє надзвичайно важливу роль, оскільки кожен класифікований підрозділ виконує певну ділянку роботи під час лиха.

Усі команди USAR мають функціональну основу з п'яти компонентів відповідно до Інструкції INSARAG, а саме: управління, логістика, пошук, рятування та медичне обслуговування [15]. Класифікація була наведена експертами USAR та поділена на три рівні:

- легка команда Light USAR Teams;
- середня команда Medium USAR Teams;
- важка команда Heavy USAR Teams.

Дуже важливо для співробітників OSOCC бути в курсі класифікації команд, щоб призначити їх на найбільш придатний робочий майданчик. Члени команд розпізнаються за спеціальними нашивками на формі. Ці знаки особливо важливі, коли працюють різного рівня команди у районах стихійного лиха.

**Висновки та напрями подальшого дослідження.** Чинні міжнародні угоди України з НАТО щодо планування дій з реагування під час надзвичайних ситуацій цивільного характеру та готовності до катастроф дають можливість надіслати запит про допомогу під час їх виникнення. Співробітництво України з

Євроатлантичним координаційним центром реагування на природні лиха та катастрофи було ефективно реалізовано під час ліквідацій наслідків надзвичайних ситуацій у 1998, 2001, 2008 роках.

Північноатлантичний альянс має необхідні інструменти для спільного реагування на природні катаклізми, техногенні катастрофи, терористичні акти та надзвичайні ситуації, спричинені воєнними діями.

Розроблена 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.

#### Список використаних джерел

1. Співробітництво у сфері планування на випадок надзвичайних ситуацій цивільного характеру. *Державні сайти України* : вебсайт. URL : [https://aprdep.zht.gov.ua/files/zovn\\_znosunu/2014/11/nato-civ-zahist.pdf](https://aprdep.zht.gov.ua/files/zovn_znosunu/2014/11/nato-civ-zahist.pdf) (дата звернення : 15.08.2022).
2. Євроатлантичний координаційний центр реагування на природні лиха та катастрофи. *Організація північно атлантичного договору* : вебсайт. URL : [https://www.nato.int/cps/uk/natohq/topics\\_52057.htm](https://www.nato.int/cps/uk/natohq/topics_52057.htm) (дата звернення : 15.08.2022).
3. Центр воєнної політики та політики безпеки. Спільне реагування на надзвичайні ситуації. *Центр воєнної політики та політики безпеки* : вебсайт. URL : <https://defpol.org.ua/index.php/produkty-tsentru/49-shliakh-ukrainy-do-nato/1116-spilne-reahuvannya-na-nadzvychayni-sytuatsiyi> (дата звернення : 15.08.2022).
4. Співробітництво у сфері планування на випадок надзвичайних ситуацій цивільного характеру. *Україна та НАТО* : вебсайт. URL : <https://nato.mfa.gov.ua/ukrayina-ta-nato/spivrobotnictvo-u-sferi-planuvannya-na-vipadok-nadzvichajnih-situacij-civilnogo-harakteru> (дата звернення : 15.08.2022).
5. Шляхи і напрями забезпечення євроатлантичного вектора розвитку України : аналітична доповідь / А. І. Кудряченко (кер. авт. колективу), С. В. Толстов, В. В. Солошенко, О. В. Потехін, П. М. Рудяков, [та ін.]. Київ : Державна установа «Інститут всесвітньої історії НАН України», 2019. 140 с.
6. Ромін А. В. Напрями міжнародного співробітництва у сфері державного управління запобіганням і ліквідацією надзвичайних ситуацій. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2014. Вип. 2. С. 156–166. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU\\_2014\\_2\\_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2014_2_23) (дата звернення : 15.08.2022).

7. Майстро С. В. Освітньо-наукова складова механізму міжнародного співробітництва України у сфері цивільного захисту. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління»*. Харків : НУЦЗУ, 2018. Вип. 1(9). С. 415–424. URL : [http://repositcs.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/7794/1/ilovepdf\\_com-415-424.pdf](http://repositcs.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/7794/1/ilovepdf_com-415-424.pdf) (дата звернення : 15.08.2022).
8. Ключко А. М., Борисова Л. В., Загора О. В., Фещенко А. Б. Пріоритетні тенденції щодо реформування сфери цивільного захисту. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління»*. Харків : НУЦЗУ, 2021. Вип. 2(15). С. 376–384. URL : <http://29ujmo6.257.cz/bitstream/123456789/14642/1/Klochko2.pdf> (дата звернення : 15.08.2022).
9. Подскальна О. А. Приєднання України до механізму цивільного захисту європейського союзу – один із пріоритетів її європейського вибору. *Інвестиції : практика та досвід*. 2015. № 19. С. 130–134. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd\\_2015\\_19\\_28](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2015_19_28) (дата звернення : 15.08.2022).
10. Філіпенко А. С. Міжнародне співробітництво у сфері запобігання та ліквідації наслідків надзвичайної ситуації. *Вісник Харківського Національного університету внутрішніх справ*. Вип. 39. 2007. С. 236–245.
11. International CEP Handbook 2009 Civil Emergency Planning in the NATO/EAPC Countries. International CEP Handbook 2009. URL : <https://rib.msb.se/filer/pdf/24677.pdf> (дата звернення : 15.08.2022).
12. Співробітництво у сфері планування на випадок надзвичайних ситуацій цивільного характеру. *Місія України при НАТО* : вебсайт. URL : <https://nato.mfa.gov.ua/ukrayina-ta-nato/spivrobotnictvo-u-sferi-planuvannya-na-vipadok-nadzvichajnih-situacij-civilnogo-harakteru> (дата звернення : 15.08.2022).
13. Партнерство заради миру. *Україна – НАТО* : вебсайт. URL : <https://ukraine-nato.mfa.gov.ua/ukrayina-nato/partnerstvo-zaradi-miru> (дата звернення : 15.08.2022).
14. On-Site Operations Coordination Centre (OSOCC) Guidelines 2018. OCHA : website. URL : <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/2018%20OSOCC%20Guidelines.pdf> (last accessed : 15.08.2022).
15. INSARAG Guidelines 2020. Vol II : Preparedness and Response. URL : <https://www.insarag.org/wpcontent/uploads/2021/06/INSARAG20Guidelines20Vol20II2C20Man20C.pdf> (last accessed : 15.08.2022).

## **References**

1. Spivrobotnytstvo u sferi planuvannya na vypadok nadzvychnykh sytuatsii tsyvilnoho kharakteru. (2022). Derzhavni saity Ukrainy [State websites of Ukraine]. Retrieved from [https://aprdep.zht.gov.ua/files/zovn\\_znosunu/2014/11/nato-civ-zahist.pdf](https://aprdep.zht.gov.ua/files/zovn_znosunu/2014/11/nato-civ-zahist.pdf) [in Ukrainian].
2. Yevroatlantychnyi koordynatsiynyi tseentr reahuvannya na pryrodni lykha ta katastrofy. (2022). Ofitsiyniy sait Tsentru voiennoi polityky ta polityky

- bezpeky [Official site Organization of the North Atlantic Treaty]. Retrieved from [https://www.nato.int/cps/uk/natohq/topics\\_52057.htm](https://www.nato.int/cps/uk/natohq/topics_52057.htm) [in Ukrainian].
3. Tsentr voiennoi polityky ta polityky bezpeky. SPILNE REAHUVANNIA NA NADZVYCHAINI SYTUATSII. (2022). Ofitsiyni sai Tsentr voiennoi polityky ta polityky bezpeky [Official site of the Center for Military and Security Policy]. Retrieved from <https://defpol.org.ua/index.php/produkty-tsentru/49-shliakh-ukrainy-do-nato/1116-spilne-reahuvannya-na-nadzvychny-sytuatsiyi> [in Ukrainian].
  4. Spivrobitnytstvo u sferi planuvannya na випадок nadzvychainykh situatsii tsyvilnoho kharakteru. (2022). Ofitsiyni sait Ukraina ta NATO [Official site of Ukraine and NATO]. Retrieved from <https://nato.mfa.gov.ua/ukrayina-ta-nato/spivrobitnytstvo-u-sferi-planuvannya-na-vipadok-nadzvychnykh-situatsiy-cyvilnogo-harakteru> [in Ukrainian].
  5. Kudriachenko, A. I., Tolstov, S. V., Soloshenko, V. V., Potiekhin, O. V., Rudiakov, P. M. (2019). Shliakhy i napriamy zabezpechennia yevroatlantskoho vektora rozvytku Ukrainy: analitychna dopovid. [Ways and directions of providing the Euro-Atlantic vector of development of Ukraine: analytical report]. Kyiv: State Institution «Institute of World History of the National Academy of Sciences of Ukraine» [in Ukrainian].
  6. Romin, A. V. (2014). Napriamy mizhnarodnoho spivrobitnytstva u sferi derzhavnoho upravlinnia zapobihanniam i likvidatsiiei nadzvychainykh situatsii [Directions of international cooperation in the field of public administration of prevention and elimination of emergencies] *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Seriya: Derzhavne upravlinnia*, 2, 156–166. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU\\_2014\\_2\\_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2014_2_23) [in Ukrainian].
  7. Maistro, S. V. (2018). Osvitno-naukova skladova mekhanizmu mizhnarodnoho spivrobitnytstva Ukrainy u sferi tsyvilnoho zakhystu [Educational and scientific component of the mechanism of international cooperation of Ukraine in the field of civil protection]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Seriya «Derzhavne upravlinnia»*, 1 (9), 415–424. Retrieved from [http://repositc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/7794/1/ilovepdf\\_com-415-424.pdf](http://repositc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/7794/1/ilovepdf_com-415-424.pdf) [in Ukrainian].
  8. Klochko, A. M., Borysova, L. V., Zakora, O. V., Feshchenko, A. B. (2021). Priorytetni tendentsii shchodo reformuvannya sfery tsyvilnoho zakhystu [Priority trends in civil protection reform]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Seriya «Derzhavne upravlinnia»*, 2(15), 376–384. Retrieved from [http://29yjmo6.257.cz/bitstream/123456789/14642/1/Klochko\\_2.pdf](http://29yjmo6.257.cz/bitstream/123456789/14642/1/Klochko_2.pdf) [in Ukrainian].
  9. Podskalna O. A. (2015). Pryiednannia Ukrainy do mekhanizmu tsyvilnoho zakhystu yevropeiskoho soiuzu – odyń iz priorytetiv yii yevropeiskoho vyboru [Ukraine's accession to the mechanism of civil protection of the European Union is one of the priorities of its European choice]. *Investysii : praktyka ta dosvid*, 19, 130–134. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd\\_2015\\_19\\_28](http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2015_19_28) [in Ukrainian].

10. Filipenko A. S. (2007). Mizhnarodne spivrobitnytstvo u sferi zapobihannia ta likvidatsii naslidkiv nadzvychainoi sytuatsii [International cooperation in the field of prevention and elimination of the consequences of the emergency]. *Visnyk Kharkivskoho Natsionalnoho universytetu vnutrishnikh sprav*, 39, 236–245. [in Ukrainian].
11. International CEP Handbook 2009 Civil Emergency Planning in the NATO / EAPC Countries. International CEP Handbook 2009. Retrieved from: <https://rib.msb.se/filer/pdf/24677.pdf> [in English].
12. Spivrobitnytstvo u sferi planuvannia na vypadok nadzvychainykh sytuatsii tsyvilnoho kharakteru (2020). Ofitsiinyi sait Misiia Ukrainy pry NATO [Official website of the Mission of Ukraine to NATO]. Misiia Ukrainy pry NATO vebсайт. Retrieved from <https://nato.mfa.gov.ua/ukrayina-ta-nato/spivrobitnictvo-u-sferi-planuvannya-na-vipadok-nadzvichajnih-situacij-civilnogo-harakteru> [in Ukrainian].
13. Partnerstvo zarady myru. (2019). Ofitsiinyi sait Ukraina – NATO [Official site of Ukraine – NATO]. Retrieved from: <https://ukraine-nato.mfa.gov.ua/ukrayina-nato/partnerstvo-zaradi-miru> [in Ukrainian].
14. On-Site Operations Coordination Centre (OSOCC) Guidelines 2018. Ofitsiinyi sait. OCHA Retrieved from: <https://www.unocha.org/sites/unocha/files/2018%20OSOCC%20Guidelines.pdf> [in English].
15. INSARAG Guidelines 2020. Vol II: Preparedness and Response. Retrieved from: <https://www.insarag.org/wpcontent/uploads/2021/06/INSARAG20Guidelines20Vol20II2C20Man20C.pdf> [in English].

**REASONING FOR THE MODEL OF NATO'S CIVIL PROTECTION MECHANISM AND ITS ACTIVATION IN A SPECIAL PERIOD IN UKRAINE**

**Yakovchuk Roman, Loik Vasyl, Synelnikov Alexander,  
Kovalchuk Viktor, Polishchuk Vasyl**

**Abstract.** The last years of Ukraine's cooperation with NATO show the high dynamics of involving Ukrainian experts in all NATO-organized events and the great potential for cooperation within the NATO Emergency Planning Committee. Ukraine's cooperation with the Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Center is effective. The NATO-based assistance mechanism comes through «Partnership for Peace». The Government of Ukraine is requesting to the Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC), which in turn activates the Civil Protection Mechanism either through the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) and the International Committee of the Red Cross or through Partner and Allies. The Disaster Relief and Coordination Unit (UNDAC) is part of the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs and is deployed as requested by the Government of the affected country, the Red Cross, or the Humanitarian Coordinator (RC / HC). In the event of a major emergency, UNDAC may, at the request of the affected government or through the Humanitarian Coordinator or the International Search and Rescue Advisory Group (INSARAG), establish an OSOCC with Local Emergency Management. The North Atlantic Alliance has the necessary tools to jointly respond to natural disasters, man-made disasters, terrorist acts and emergencies caused by hostilities. The developed model of activating the NATO Civil Protection Mechanism will provide an opportunity to respond effectively to large-scale emergencies, the elimination of the consequences of which requires the involvement of international rescue forces, in particular during the special period in Ukraine.

**Keywords:** Civil Protection, NATO, Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Center, EADRCC OSNA, UNDAC, OSOCC, INSARAG.

УДК 342.

**Трещов Мирослав**

ORCID iD 0000-0001-9599-4332

e-mail: m\_treschov@i.ua

**Мунько Анна**

ORCID iD 0000-0001-6651-9970

e-mail: munkoann@gmail.com

## **СУЧАСНА ФОРМА ПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ: НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ ДИСКУРС**

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2\(12\)-182-194](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2(12)-182-194)

**Анотація.** Статтю присвячено дослідженню еволюції форми правління в Україні та ідентифікації моделі вищої влади на сучасному етапі розвитку Української держави. Наведено результати аналізу основних дискусійних положень щодо форми правління в Україні в наукових джерелах, авторитетних засобах масової інформації та загальної політичної ситуації. Обґрунтовано, що Україні вдалося не піддатися вкоріненню залишків імперіалізму, які дісталися у спадок після розпаду СРСР, і не перетворитися на так звану суперпрезидентську республіку, як держава-агресор росія. Виявлено, що основна дискусія точиться навколо двох форм правління, які на сьогодні можуть бути притаманними Україні, – парламентсько-президентська чи президентсько-парламентська. Наведено аргументи для підтвердження актуальності такої дискусії та наявності протиріч в організації форми правління в державі. Вказано результати аналізу положень Конституції України, які дають підстави стверджувати, що нині за фактом більшість повноважень зосереджена у Верховній Раді. З огляду на монобільшість у парламенті сформульовано альтернативну думку щодо наявності де-факто ознак президентсько-парламентської форми правління. Визначено недолік, що зумовлює відповідні сумніви щодо вагомості парламентської форми правління, – слабкість політичних інститутів в Україні, поширеність так званих політичних проєктів. Сформульовано авторські висновки про сучасну модель вищої влади в Україні. Виокремлено такі головні тези: Україна на сьогодні не є суперпрезидентською республікою, що аргументовано на діаметрально протилежному прикладі Росії; наявність окремих положень в Конституції України та монобільшості, як вважається, «президентської» політичної партії «Слуга народу» у Верховній Раді створює прецеденти для визначення форми правління в Україні як президентсько-парламентської; згідно з чинною нормативно-правовою основою передбачається для парламенту більша вагомість повноважень, що дає підстави стверджувати про Україну як парламентсько-президентську республіку.

**Ключові слова:** форма правління, модель вищої влади, парламентсько-президентська республіка, президентсько-парламентська республіка, суперпрезидентська республіка, Конституція України, парламент, президент, виконавча влада.

**Постановка проблеми.** Одне з головних питань у формуванні механізмів державного управління – як організувати вищу владу в країні. Нині загальновідомо, що Україна є парламентсько-президентською республікою. Але так було не завжди. До 2014 року наша держава характеризувалася президентсько-парламентською формою правління. Однак це питання залишається досі дискусійним, оскільки немає чіткого закріплення форми правління в Україні на законодавчому рівні.

Про «парламентсько-президентську республіку» немає жодного слова в Основному Законі – Конституції України, як і раніше не було жодної норми, що містила б визначення «президентсько-парламентська республіка». Відповідно така ситуація є перманентним каталізатором дискусій у фахових колах щодо форми правління в Україні.

Незалежна Україна пройшла тривалий і складний процес конституційних переговорів: як буде збалансована законодавча та виконавча влада в новій конституції; хто в кінцевому підсумку контролюватиме масштабні економічні та політичні реформи незалежної держави. Конституційний процес в Україні характеризувався зміною уподобань щодо природи конституції та розподілу концентрації влади, що відзначається широкими науково-практичними дискусіями й до сьогодні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окрім двох основних способів структурування відносин між виконавчою та законодавчою гілками влади, парламентаризму та президентства, напівпрезидентської форми правління або подвійної системи виконавчої влади, останнім часом переважно розглядаються президентська або парламентська форми правління залежно від обсягу президентської та парламентської влади. Основні відмінності між чистими формами парламентаризму та президентства полягають у тому, чи обирається голова виконавчої влади виборцями або законодавцями, чи визначається фіксований термін перебування

на посаді. Ці істотні характеристики підкреслюють ключову відмінність між двома формами правління: чиста парламентська система – це система «взаємної залежності» між виконавчою та законодавчою владою, а чиста президентська система – це система «взаємної незалежності» між двома гілками влади.

У західному світі багато назв різних форм правління. Ті, що мають ознаки парламентської та президентської республіки, часто називають «напівпрезидентськими» (semi-presidential). Термін ввів французький науковець М. Дюверже у 1970 році, щоб описати Францію за її Конституцією в редакції 1962 року. В українській політичній науці ще використовується термін «змішана» форма правління, оскільки ця назва не пояснює суті. Другий має назву «прем'єрсько-президентська» (premier-presidential) форма правління. Зазвичай типовою ознакою останньої є те, що лише парламент може звільнити прем'єра. А в президентсько-парламентській звільнити прем'єра має повноваження президент, і саме він відіграє більшу роль у формуванні уряду (Франція, Польща, Румунія, Литва, Шрі-Ланка, Монголія, Туніс, Мадагаскар, Єгипет, Алжир та деякі інші) [1].

Питанню еволюції форм правління в Україні з часів відновлення незалежності присвячені наукові праці багатьох вітчизняних учених. Теоретико-правове обґрунтування, природу, сутність та системні характеристики інститутів публічної влади в Україні наводять такі сучасні вчені галузі «Публічне управління та адміністрування», як В. Бакуменко, Н. Липовська, І. Письмений [2], С. Сєрьогін, С. Шевченко [3] та інші. Ґрунтовним є дослідження О. Пухкала щодо шляхів вибору оптимальної форми державного правління, початок якого науковець датує від відновлення державності України 16 липня 1990 року та наголошує на необхідності модернізації і оптимізації наявної парламентсько-президентської форми правління, з урахуванням рівня зрілості громадянського суспільства, результатів впровадження структурних реформ, історичних, культурних, ментальних та регіональних особливостей українського суспільства [4, с. 33–36]. На наявності протиріч парламентсько-президентської форми організації державної влади України наголошують

Н. Сидоренко і Б. Глотов, пропонуючи шляхи її реформування в умовах політичної кризи [5–6]. Конституційні зміни форми правління в сучасній Україні досліджували, зокрема, Р. Мартинюк і О. Дацюк. Автори також наводять аргументацію щодо спотворення змішаної форми правління через прийняття Конституції України на тлі боротьби Президента України та Верховної Ради України за вплив на виконавчу владу, недоліки чого свідчать про її нестабільність і невідворотність подальшого конституційного розвитку з метою наближення до «повноцінної» змішаної республіки [7; 8, с. 18–21]. Отже, у наукових колах немає однозначного погляду на форми правління в Україні, однак генеральною лінією дискусій є думка про її нестабільність та неоднозначність протягом останніх трьох десятиліть. Сьогодні Українська держава перебуває на черговому етапі владних трансформацій. Водночас зазначимо, що система прийняття державно-управлінських рішень в Україні стає все більш загальмованою, перевантаженою недостовірними даними і стикається з незручними їй викликами [9, с. 45]. Це своєю чергою потребує нового науково-практичного дискурсу щодо актуальної моделі вищої влади з метою розроблення та удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування.

**Метою статті** є дослідження еволюції форми правління в Україні та ідентифікація моделі вищої влади на сучасному етапі розвитку Української держави.

**Методи дослідження.** Під час дослідження використано діалектичний метод пізнання та компаративний аналіз для вивчення теоретичних рамок форм правління, а також порівняльно-історичний метод, що дав змогу узагальнити історичну ретроспективу розвитку обраної проблематики в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Коли Україна була на порозі незалежності, високий рівень невизначеності щодо майбутнього країни сприяв прагненню різних фракцій до більш парламентсько-президентської системи. Боротьба за владу між президентом Л. Кравчуком і прем'єр-міністром Л. Кучмою, а також нестабільність у Верховній Раді України загальмували конституційний прогрес, змусивши різні політичні партії

віддати перевагу Конституції з меншою концентрацією політичних повноважень. З приходом до влади президента Л. Кучми розбалансованість ситуації у Верховній Раді дала змогу консолідувати владну базу в руках президента.

Підстави стверджувати про зміну форми правління в Україні після 2014 року дають зміни, внесені до Конституції, в основу яких покладено скорочення повноважень Президента і збільшення повноважень Верховної Ради.

Обґрунтовуючи нашу думку щодо форми правління в сучасній Україні одразу виключимо один із варіантів – суперпрезидентську республіку. Можливо у період президентства Л. Кучми були певні ознаки цієї форми правління, які також намагався відновити В. Янукович. Але Україні, як ми можемо стверджувати, все ж вдалося втриматися і не піддатися вкоріненню залишків імперіалізму, які дісталися у спадок після розпаду СРСР.

Суперпрезидентська форма правління чітко простежується в російській федерації, де політична влада сконцентрувалася в ексклюзивних «суперпрезидентських» повноваженнях. Якщо щодо України така концентрація влади не збереглася, то російська президентська влада була стійкою перед спробами посилити силу парламентської влади в 1990-х роках.

Наведемо декілька ознак суперпрезидентської форми правління, аргументуючи висловлену нами вище думку.

У суперпрезидентському режимі президент та його адміністрація контролюють ухвалення політичних рішень, тоді як парламент і суди є лише номінально незалежними. Незважаючи на те, що атрибути демократичного правління залишаються разом із парламентом, судами, громадянським суспільством, виборами, вони фактично не врівноважують повноваження президента, влада якого залишається закритою.

Вибір керівництва в суперпрезидентській системі зазвичай не є конкурентоспроможним, прозорим, не ґрунтується на заслугах чи продуктивності, а отже йому бракує ключових елементів легітимності. Президенту, щоб отримати та зберегти владу, необхідно здійснювати централізований контроль над основними групами інтересів у країні. Це своєю чергою потребує поєднання негативних обмежень через апарат безпеки

та фінансового, часто незаконного корупційного, так би мовити, стимулювання прихильності політичного оточення. І ще одне – небагатьом «суперпрезидентам» легко відмовитися від влади та ефективно керувати процесом «престолонаслідування». Спокуса влади та страх перед переслідуваннями з боку свого наступника створюють для них непереборне бажання залишатися на посаді до смерті.

Зазначене вище не залишає сумнівів, що в росії – суперпрезидентський режим в еталонному його вигляді: роль Думи як незалежного законодавчого органу зменшується разом із припиненням ефективної опозиції; суди ніколи не були незалежними; регіональні губернатори призначаються президентом; свободу ЗМІ знищено; громадянське суспільство слабке і перебуває під тиском влади; заборонені мирні публічні акції тощо.

Разом із тим Україна нині діаметрально протилежна росії, що априорі унеможливорює схожі моделі вищої влади, а отже і наявність ознак суперпрезидентства в Україні.

Повноваження президента в Україні коливалися з часом: конституційні реформи «помаранчевої революції» передали владу парламенту в 2004 році, а їх скасування повернуло владу президенту в 2010 році. Коливання рівня концентрації влади в Україні залежало від уподобань політичних еліт, залежно від того, як ці еліти сприймали свої політичні перспективи утримання влади, зумовлене відносним балансом між основними політичними силами та тиском громадського сектору. Україна все ж має доволі збалансовану політичну конкуренцію, що стримує надмірну концентрацію влади в руках президента.

Якщо із тим, що в Україні немає надмірної концентрації президентської влади, більш-менш зрозуміло, то дискусія щодо двох форм правління в Україні точиться досі. Питання про парламентсько-президентську чи все ж таки президентсько-парламентську республіку залишається відкритим як у експертних колах, так і в суспільстві.

Свідченням останнього, наприклад, можна назвати появу електронних петицій на платформі офіційного інтернет-представництва Президента України, із закликами

повернутися до президентсько-парламентської форми правління: «Чому не повернути нашу Україну до президентсько-парламентської республіки!?» [10]; «Президентсько-парламентська республіка Україна!» [11].

Президентсько-парламентська республіка – форма правління, вид змішаної республіки, за якої глава держави (президент) особисто пропонує склад уряду (насамперед кандидатуру прем'єр-міністра), який підлягає обов'язковому затвердженню всім парламентом [10].

Основними правовими критеріями розрізнення президентсько-парламентської й парламентсько-президентської республік є:

- спосіб й процедура формування уряду;
- наявність або відсутність відповідних повноважень у президента, юридична інвеститура уряду, його відповідальність, підстави відставки уряду, підстави та обмеження розпуску парламенту президентом;
- відповідні повноваження щодо цього уряду та/або його голови;
- наявність у президента права законодавчої ініціативи,
- використання президентом права відкладального вето, його подолання (можливість винесення цього питання на референдум);
- промульгування законів президентом;
- інститут «контрасигнатури» (перелік актів, які підлягають контрасигнуванню);
- підстави і процедура імпічменту або відзиву президента через всенародний референдум, підстави проведення референдуму й повноваження з цього приводу президента [11].

Автори петицій зазначають, що зміст повноважень органів державної влади закріплений, зокрема в Конституції, дає змогу визначити Україну як президентсько-парламентську республіку, наводячи такі положення:

- єдиним органом законодавчої влади в Україні є Верховна Рада;
- Верховна Рада України має право усунути Президента України з поста у порядку особливої процедури (імпічменту);

- Президент є главою держави, призначає за згодою Верховної Ради Прем'єр-міністра, припиняє його повноваження й ухвалює рішення про його відставку, призначає за поданням Прем'єр-міністра членів Кабінету Міністрів, скасовує акти Кабінету Міністрів;

- Кабінет Міністрів є вищим органом у системі органів виконавчої влади, відповідальний перед Президентом України, підконтрольний та підзвітний Верховній Раді України;

- правосуддя в Україні здійснюється виключно судами [12].

Таку думку свого часу озвучив і Президент В. Зеленський зазначивши, що хоча в Україні де-юре парламентсько-президентська форма правління, але де-факто – президентсько-парламентська.

Однак зазначені петиції не набрали належної кількості голосів, що свідчить про недостатність ознак в моделі вищої влади в Україні для чіткого визначення її як президентсько-парламентської. З іншого боку, така ситуація підтверджує побоювання українського суспільства щодо негативних наслідків цієї форми правління, адже є підстави вважати, що наслідками президентсько-парламентського режиму, який був у країні до 2014 року, стали революційні події на Майдані і певною мірою ескалація агресії росії на Сході України та тимчасова окупація АР Крим. Усе це негативно позначилось на соціально-економічному стані країни.

Д. Разумков, коментуючи висловлювання Президента, додав, що за даними соціологічних досліджень, людей влаштовує та форма правління, яка існує в Україні.

Небезпечною для України президентську республіку вважають і політичні експерти, вказуючи такі причини:

- це орієнтація на минуле, квазімонархію, коли особиста харизма лідера змагається в значущості із законами та цінностями суспільства;

- на пострадянському просторі саме інститут президентської «вертикалі», починаючи з Адміністрації / Офісу президента, є прямим спадкоємцем номенклатурної вертикалі комуністичної партії;

- практично вся Європа – регіон парламентських республік;

- доведено: що сильніші парламенти, то сильніша демократія [13].

Результати аналізу положень Конституції України дали підстави стверджувати, що за фактом нині більшість повноважень зосереджена у руках парламенту. Коаліція (зараз – монобільшість) пропонує президенту кандидатуру прем'єр-міністра, президент її вносить до парламенту, а народні депутати голосують. Президент пропонує Верховній Раді міністрів оборони та закордонних справ, прем'єр-міністр – решту членів Кабінету міністрів України. Також народні депутати контролюють роботу міністрів, голосують за призначення та відставку генерального прокурора. Парламент 300 голосами може змінювати Конституцію, призначати дату виборів президента, затверджувати та змінювати державний бюджет і багато іншого. З початком нового скликання Верховної Ради уряд іде у відставку.

Зараз у президента згідно з Конституцією набагато менше повноважень. Він пропонує Верховній Раді кандидатури прем'єр-міністра і двох міністрів, очільників Служби безпеки України та Національного банку. Президент може накладати вето на ухвалені парламентом закони, якщо вони не стосуються поправок до Конституції, однак вето Верховна Рада може подолати.

Але на один аспект слід звернути увагу. Хоча зараз в Україні законодавчо парламент має більше повноважень, ніж президент, він має більшість у Верховній Раді. З 2019 року фактично президентська партія «Слуга народу» отримала 242 мандати у Верховній Раді, створивши монобільшість. Таким чином, Президент В. Зеленський має потужні важелі впливу на парламент через монобільшість, відповідно і на уряд.

Незважаючи на зазначений аспект, парламентська арена в Україні все ж стала значним центром влади. Недоліком залишається слабкість самих політичних інститутів в Україні, поширеність так званих політичних проєктів, що й породжує відповідні сумніви щодо вагомості парламентської форми правління та дає підстави до появи тез щодо

президентсько-парламентської республіки.

**Висновки та напрями подальших досліджень.**  
Формулюючи загальний висновок щодо нашої позиції в питанні моделі вищої влади в Україні виокремимо такі головні тези:

1. Переконані, що Україна нині не є суперпрезидентською республікою, що аргументовано на діаметрально протилежному прикладі Росії.

2. Наявність окремих положень в Конституції України та монобільшості «президентської» політичної партії «Слуга народу» у Верховній Раді створює прецеденти для визначення форми правління в Україні як президентсько-парламентської.

3. Відповідно до чинної нормативно-правової основи передбачається для парламенту більша вагомість повноважень, що дає підстави стверджувати про Україну як парламентсько-президентську республіку.

Враховуючи наведені вище висновки, перспективними напрямками дослідження можна визначити розроблення шляхів стабілізації форми правління в Україні як у нормативно-правовому полі, так і в практичній сфері його реалізації.

#### **Список використаних джерел**

1. Шевченко Т. Чи справді Україна парламентсько-президентська республіка? *Українська правда*. 2020. 20 січ. URL : <https://blogs.pravda.com.ua/authors/tshechenko/5e25e8da98e33> (дата звернення : 12.08.2022).
2. Публічна політика : навч. посіб. / Н. А. Липовська, І. В. Письменний. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2018. 104 с.
3. Шевченко С. О., Трещов М. М. Розвиток управлінських навичок керівників органів державної влади. *Наукові перспективи*. 2021. № 5 (11). С. 204–2016.
4. Пухкал О. Еволюція форми державного правління в умовах незалежності України. *30 років незалежності України: досягнення, виклики, перспективи* : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., 10 верес. 2021 р. / за заг. ред. Л. Г. Комахи, О. М. Андрєєвої, В. А. Гошовської. Київ : ННІ ПУДС КНУ, 2021. С. 33–36.
5. Сидоренко Н. С. Протиріччя в організації державної влади за парламентсько-президентської республіки. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 2(17). С. 41–48.
6. Сидоренко Н. С., Глотов Б. Б. Реформування системи організації державної влади в умовах глибокої політичної кризи. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 2(21). С. 3–13.

7. Мартинюк Р. С. Форма правління, встановлена первинною редакцією Конституції України : труднощі класифікації. *Право України*. 2020. № 12. С. 173–183.
8. Martyniuk R., Datsiuk O. Constitutional Changes in the Form of Government in Modern Ukraine. *Social Contexts*. 2021, Vol. 9. № 2 (18). P. 5–21.
9. Мунько А. Ю. Зміни ціннісних орієнтирів у політичній сфері в контексті постіндустріального суспільства. *Теорія та практика державного управління*. 2020. Вип. 1. С. 42–47.
10. Галас А. О. Чому не повернути нашу Україну до президентсько-парламентської республіки!? : електронна петиція №22/099954. 2020 р. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL : <https://petition.president.gov.ua/petition/99954> (дата звернення : 12.08.2022).
11. Новаківський М. О. Президентсько-парламентська республіка Україна! : електронна петиція. № 22/055502. 2019 р. Офіційне інтернет-представництво Президента України. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://petition.president.gov.ua/petition/55502> (дата звернення : 12.08.2022).
12. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення : 12.08.2022).
13. Біла І. Парламентська чи президентська : яка форма правління для України найкраща? *Радіо Свобода* : вебсайт. 2020. URL : <https://www.radiosvoboda.org/a/ukrainian-press-review/30959260.html> (дата звернення : 12.08.2022).

## References

1. Shevchenko, T. (2020). Chy spravdi Ukraina parlamentsko-prezydentska respublika? [Is Ukraine really a parliamentary-presidential republic?]. *Ukrainska pravda*. Retrieved from <https://blogs.pravda.com.ua/authors/tshevchenko/5e25e8da98e33> [in Ukrainian].
2. Lypovska, N. A., Pysmennyi, I. V. (2018). *Publichna polityka* [Public policy]. Dnipro: DRIDY NADY [in Ukrainian].
3. Shevchenko, S. O., Treshchov, M. M. (2021). Rozvytok upravlinskykh navychok kerivnykiv orhaniv derzhavnoi vlady [Development of management skills of heads of state authorities]. *Naukovi perspektyvy*, 5 (11), 204–2016. doi: 10.52058/2708-7530-2021-5(11)-204-216 [in Ukrainian].
4. Pukhkal, O. (2021). Evoliutsiia formy derzhavnoho pravlinnia v umovakh nezalezhnosti Ukrainy [Evolution of the form of state government in the conditions of Ukraine's independence]. *30 rokiv nezalezhnosti Ukrainy: dosiahnennia, vyklyky, perspektyvy, materialy mizhnarodnoi naukovopraktychnoi konferentsii* [30 years of independence of Ukraine: achievements, challenges, prospects: materials of the international scientific and practical conference]. Kyiv [in Ukrainian].

5. Sydorenko, N. S. (2013). Protorychchia v orhanizatsii derzhavnoi vldy za parlamentsko-prezydentskoi respubliky [Contradictions in the organization of state power under the parliamentary-presidential republic]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, 2 (17), 41–48 [in Ukrainian].
6. Sydorenko, N. S., Hlotov, B.B. (2014). Reformuvannia systemy orhanizatsii derzhavnoi vldy v umovakh hlybokoi politychnoi kryzy [Reforming the system of organization of state power in conditions of a deep political crisis]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia*, 2 (21), 3–13. [in Ukrainian].
7. Martyniuk, R. S. (2020). Forma pravlinnia, vstanovlena pervynnoiu redaktsiieiu Konstytutsii Ukrainy: trudnoshchi klasyfikatsii [The form of government established by the initial version of the Constitution of Ukraine: difficulties of classification]. *Pravo Ukrainy*, 12, 173–183 [in Ukrainian].
8. Martyniuk, R., Datsiuk, O. (2021). Constitutional Changes in the Form of Government in Modern Ukraine. *Social Contexts*, 2 (18), 5–21. doi: 10.17951/ks.2021.9.2.5-21 [in English].
9. Munko, A.Iu. (2020). Zminy tsinnisnykh oriientyriv u politychnii sferi v konteksti postindustrialnogo suspilstva [Changes in value orientations in the political sphere in the context of post-industrial society]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, 42–47. doi: 10.34213/tp.20.01.05 [in Ukrainian].
10. Halas, A. O. (2020). Chomu ne povernuty nashu Ukrainu do prezydentsko-parlamentskoi respubliky!? [Why not return our Ukraine to a presidential-parliamentary republic!?!]. *Ofitsiine internet-predstavnytstvo Prezydenta Ukrainy*. Retrieved from <https://petition.president.gov.ua/petition/99954> [in Ukrainian].
11. Novakivskyi, M.O. (2019). Prezydentsko-parlamentska respublika Ukraina! [Presidential and Parliamentary Republic of Ukraine!]. *Ofitsiine internet-predstavnytstvo Prezydenta Ukrainy*. Retrieved from <https://petition.president.gov.ua/petition/55502> [in Ukrainian].
12. Constitution of Ukraine from June 28 1996, № 254k/96-VR. Official site of the Verkhovna Rada. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
13. Bila, I. (2020). Parlamentska chy prezydentska: yaka forma pravlinnia dlia Ukrainy naikrashcha? [Parliamentary or presidential: which form of government is best for Ukraine?]. *Radio Svoboda*. Retrieved from <https://www.radiosvoboda.org/a/ukrainian-press-review/30959260.html> [in Ukrainian].

## CURRENT FORM OF GOVERNMENT IN UKRAINE: SCIENTIFIC AND PRACTICAL DISCOURSE

Treshchev Myroslav, Munko Anna

**Abstract.** The article is devoted to the study of the evolution of the form of government in Ukraine and the identification of the model of supreme power at the current stage of the development of the Ukrainian state. The results of the analysis of the main discussion provisions regarding the form of government in Ukraine in scientific sources, authoritative mass media and the general political situation are given. It is justified that Ukraine managed not to succumb to the entrenchment of the remnants of imperialism inherited after the collapse of the USSR, and not to turn into a so-called super-presidential republic, like the aggressor state Russia. It was revealed that the main debate revolves around two forms of government that can be inherent in Ukraine today – parliamentary-presidential or presidential-parliamentary. Arguments are given to confirm the relevance of such a discussion and the presence of contradictions in the organization of the form of government in the state. The results of the analysis of the provisions of the Constitution of Ukraine are presented, which give grounds for asserting that, in fact, most of the powers are now concentrated in the Verkhovna Rada. Also, given the fact that the parliament has a monomajority, an alternative opinion is presented regarding the novelty of the de facto features of the presidential-parliamentary form of government. A shortcoming has been identified that raises relevant doubts about the weight of the parliamentary lever in the form of government – the weakness of political institutions in Ukraine, the prevalence of so-called political projects. The author's conclusions about the modern model of higher power in Ukraine are formulated. Let's single out the following main theses: Ukraine is currently not a super-presidential republic, which is argued on the diametrically opposite example of Russia; the presence of separate provisions in the Constitution of Ukraine and the monomajority, as it is believed, of the «presidential» political party «Servant of the People» in the Verkhovna Rada creates precedents for determining the form of government in Ukraine as presidential-parliamentary; the current normative-legal basis provides for a greater weight of powers for the parliament, which gives grounds for affirming Ukraine as a parliamentary-presidential republic.

**Keywords:** form of government, model of higher authority, parliamentary-presidential republic, presidential-parliamentary republic, super-presidential republic, Constitution of Ukraine, parliament, president, executive.

УДК 351:342.25

**Бойко Оксана**

ORCID iD 0000-0002-1404-996X

e-mail: oxiukr@ukr.net

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ  
ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ: ПОДАЛЬШЕ  
ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА В УМОВАХ  
ДІЇ ВОЄННОГО СТАНУ**

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2\(12\)-195-217](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2(12)-195-217)

**Анотація.** Російсько-українська війна, що розпочалася 24 лютого 2022 року, стала випробуванням і для єдиної державної системи цивільного захисту, функціональні та територіальні підсистеми якої вже в перший день введення в дію воєнного стану були переведені у найвищий ступінь готовності. Мета дослідження – провести аналіз подальшого вдосконалення національного законодавства у сфері цивільного захисту в умовах дії воєнного стану. Розглянуто деякі наукові дослідження щодо вивчення проблем законодавчого врегулювання питань цивільного захисту в довоєнний період, зокрема внесення змін до Кодексу цивільного захисту України. Вперше проаналізовано зміст нормативно-правових актів, що регулюють функціонування єдиної державної системи цивільного захисту та ухвалені в умовах дії воєнного стану. Особливу увагу приділено питанням розмежування повноважень між центральними органами виконавчої влади у сфері цивільного захисту, діяльності щодо цивільного захисту на період дії воєнного стану; імплементації норм міжнародного гуманітарного права у сфері цивільного захисту; створення та використання матеріальних резервів; протимінної діяльності; добровільних формувань цивільного захисту тощо. З огляду на зміни в законодавстві означено ключові напрями вдосконалення державного управління у сфері цивільного захисту, організації цивільного захисту, додаткові заходи, що вживаються на центральному, регіональному та місцевому рівнях. Основними методами проведення дослідження визначено: абстрактно-логічний; синтезу та моделювання. Систематизовано деякі результати впровадження вимог оновленого законодавства під час воєнного стану. Встановлено, що нагальною потребою залишається подальше нормативно-правове врегулювання питань цивільного захисту з урахуванням дій центральних і місцевих органів влади в умовах воєнного стану. Наголошено, що в перспективі доцільно провести поглиблені наукові дослідження питань практичного впровадження вимог чинного законодавства у сфері цивільного захисту в умовах воєнного часу, здійснення державного управління у сфері цивільного захисту під час війни, функціонування єдиної державної системи цивільного захисту в умовах дії правового режиму воєнного стану в Україні.

**Ключові слова:** державне управління, цивільний захист, режим воєнного стану, нормативно-правова база, Кодекс цивільного захисту України, надзвичайна ситуація.

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі розвитку українського державотворення та забезпечення національної безпеки України цивільний захист розглядається як один із визначальних чинників зміцнення національної безпеки України.

Відповідно до Закону України «Про національну безпеку України» Державна служба України з надзвичайних ситуацій входить до складу сектору безпеки і оборони України, сили цивільного захисту як складова сектору безпеки і оборони віднесені до сил безпеки держави [1].

Це підтверджують вісім років збройного конфлікту на Сході України, повномасштабна російсько-українська війна, що розпочалася 24 лютого 2022 року. Органи та підрозділи цивільного захисту брали участь в заходах антитерористичної операції та операції Об'єднаних сил. У перший день введення в дію воєнного стану єдину державну систему цивільного захисту згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України переведено у найвищий ступінь готовності.

Матеріали цього дослідження ґрунтуються на працях вітчизняних науковців та фахівців у сфері цивільного захисту, які розглядали питання вдосконалення законодавства щодо цивільного захисту, ухвалення нових нормативно-правових актів та внесення змін і доповнень до чинної законодавчої бази, зокрема Кодексу цивільного захисту України.

У цій роботі аналізуються акти законодавства, що регулюють сферу цивільного захисту та ухвалені Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів України в умовах дії воєнного стану в Україні.

Стислий огляд наукових праць, в яких обґрунтовується необхідність удосконалення законодавства у сфері цивільного захисту, свідчить про найбільшу потребу щодо внесення змін та доповнень насамперед до Кодексу цивільного захисту України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню питань удосконалення законодавства у сфері цивільного захисту приділили значну увагу вітчизняні науковці, зокрема М. Андрієнко, В. Андронов, А. Артеменко, О. Бабаджанова, К. Белікова, А. Борисова, П. Волянський, М. Грищук, С. Домбровський, В. Костенко, О. Лещенко, А. Литвиненко, І. Оксьом, А. Рогуля, Є. Романенко, В. Садковий, А. Терент'єва, Н. Юсеф та інші.

Наголосимо на деяких із їхніх публікацій. Зокрема, О. Лещенко у своєму дисертаційному дослідженні розглядає питання удосконалення законодавства у сфері цивільного захисту, в тому числі із врахуванням його гармонізації зі стандартами Європейського Союзу та НАТО; інституційний розвиток єдиної державної системи цивільного захисту шляхом удосконалення її структури та завдань з метою чіткого розмежування повноважень та функцій між суб'єктами забезпечення цивільного захисту [2, с. 1–293].

М. Грищук досліджував реалії та перспективи нормативно-правового регулювання цивільного захисту на конституційному, законодавчому та нормативному рівнях. Автор статті виявив ряд проблем щодо недотримання конституційних і законодавчих норм та недостатнього контролю за їх виконанням. Доведено відсутність цілеспрямованої роботи щодо дотримання цих норм на регіональному та місцевому рівнях, відзначено, що дослідження питань нормативно-правового регулювання цивільного захисту, зважаючи на складну ситуацію, що склалася в Україні, є одним із важливих напрямів сучасної науки, а відсутність теоретичного осмислення вітчизняного досвіду в цій сфері породжує серед учених і управлінців-практиків дискусії та неоднозначне ставлення до їх тлумачення [3, с. 1–18].

Проблемні питання адміністративно-правового забезпечення цивільного захисту України розглянуто в публікації А. Литвиненка та І. Оксьом. Автори дослідження цивільний захист у сучасних умовах розглядають як один із визначальних чинників забезпечення національної безпеки України. Зважаючи на напружену обстановку в зонах воєнно-політичного конфлікту, від керівників органів

державного управління вимагається ухвалення нестандартних рішень щодо організації заходів цивільного захисту у разі дефіциту часу, обмежених фінансових і матеріальних ресурсів та невизначеності ситуації. Крім того, на думку авторів, мають місце тенденції до зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій природного, техногенного та військового характеру. За таких умов значно зростає роль адміністративно-правового забезпечення діяльності органів державного управління під час ухвалення управлінських рішень [4, с. 20–22].

Цікавим є напрям дослідження Н. Юсеф та А. Артеменко в контексті ефективності державного управління в період глобалізації, зокрема щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення. Автори дослідження зауважують, що держава в період глобалізації являє собою демократичну організацію влади, і це єдина політична організація суспільства, яка поширює свою владу на територію країни і її населення, має у своєму розпорядженні для цього спеціальний апарат управління і володіє суверенітетом. Держава в період глобалізації регулює своє суспільне життя на основі права [5, с. 391–397].

У дисертаційному дослідженні та публікаціях автора статті також глибоко аналізуються питання нормативно-правового забезпечення державного управління у сфері цивільного захисту в сучасних умовах українського державотворення, вдосконалення Кодексу цивільного захисту України як основи організації державного управління у сфері цивільного захисту, нормативно-правового забезпечення функціонування єдиної державної системи цивільного захисту [6–8].

Науковці О. Бабаджанова та А. Рогуля досліджували питання нормативно-правового забезпечення органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту у важливий період проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні, в умовах децентралізації влади. Розглянуто досвід європейських країн щодо управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій за участю місцевих громад. Автори дослідження проаналізували повноваження органів місцевого самоврядування (територіальних громад) та старости у сфері

цивільного захисту. Означено основні напрями подальшої децентралізації влади в державі та передання окремих функцій у сфері цивільного захисту органам місцевого самоврядування [9, с. 1–8].

Отже, згідно з аналізом досліджень і публікацій більшість сучасних науковців наголошують на необхідності подальшого вдосконалення нормативно-правового забезпечення у сфері цивільного захисту, зокрема під час функціонування єдиної державної системи цивільного захисту в особливий період. Зважаючи на актуальність цих питань, зазначена проблематика потребує подальшого розгляду в контексті накопиченого досвіду діяльності функціональних та територіальних підсистем в умовах дії воєнного стану, дій за призначенням органів і підрозділів цивільного захисту в умовах війни, зарубіжного досвіду тощо.

Враховуючи поставлену мету, основну увагу в статті приділено аналізуванню нормативно-правових актів у сфері цивільного захисту, ухвалених упродовж лютого – вересня 2022 року в умовах дії воєнного стану в Україні, зокрема законів України [10–16] та актів Кабінету Міністрів України [17–25].

**Метою статті** є проведення огляду нормативно-правових актів у сфері цивільного захисту, ухвалених під час воєнного стану в Україні.

**Методи дослідження.** Для реалізації визначеної мети та завдань використано: абстрактно-логічний метод дослідження (аналіз наукових джерел, нормативно-правової бази на тему дослідження); синтезу та моделювання, за допомогою якого сформовано рекомендації щодо подальшого вдосконалення законодавства у сфері цивільного захисту з урахуванням досвіду функціонування єдиної державної системи цивільного захисту в умовах воєнного стану.

Одним із методів дослідження став аналіз фактологічної та емпіричної інформації в частині впровадження вимог законопроектів, ухвалених у період дії воєнного стану.

**Виклад основного матеріалу.** На цивільний захист України з перших днів російсько-української війни випали всі випробування на здатність діяти в умовах воєнного стану.

Забезпечення функціонування єдиної державної системи цивільного захисту в умовах війни потребувало негайного внесення змін до чинного законодавства та оперативного ухвалення нових законодавчих актів, про що наголошували у своїх дослідженнях вітчизняні науковці та фахівці у сфері цивільного захисту.

З лютого до вересня 2022 року ухвалено шість законів України, п'ять постанов та три розпорядження Кабінету Міністрів України, які мають важливе значення для функціонування національної системи цивільного захисту, зокрема в умовах воєнного стану та аналізуються в цій статті.

Відповідно до Закону України від 21 квітня 2022 року № 228-IX внесено зміни до деяких законодавчих актів України та розмежовано повноваження у сфері цивільного захисту між Міністерством внутрішніх справ України (далі – МВС) та Державною службою України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС). За МВС закріплено повноваження формування державної політики у сфері цивільного захисту, а за ДСНС – її реалізацію [10]. У табл. 1 наведено повноваження у сфері цивільного захисту МВС та ДСНС.

Таблиця 1 – Повноваження у сфері цивільного захисту Міністерства внутрішніх справ України та Державної служби України з надзвичайних ситуацій

РОЗПОДІЛ ПОВНОВАЖЕНЬ у контексті формування та реалізації державної політики у сфері цивільного захисту	
Міністерство внутрішніх справ України	Державна служба України з надзвичайних ситуацій
Повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту (стаття 17)	Повноваження центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту (пункт 2 статті 17)

Джерело: складено на основі [10]

Слід зауважити, що робота над цим законопроектом тривала з 25 квітня 2014 року, з того часу, коли Кабінет Міністрів України спрямування та координацію діяльності ДСНС поклав на Міністра внутрішніх справ (замість Міністра оборони).

У цьому Законі також уведено нове визначення терміна «цивільний захист». Це комплекс заходів, які реалізуються на території України в мирний час та в особливий період і спрямовані на захист населення, територій, майна, матеріальних і культурних цінностей від пожеж, надзвичайних ситуацій, запобігання виникненню таких ситуацій та небезпечних подій, ліквідацію їх наслідків, надання допомоги постраждалим, здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки. Порівняння визначень поняття «цивільний захист» наведено у таблиці 2.

Таблиця 2 – Порівняння визначень поняття «цивільний захист»

У редакції Закону України від 02.10.2012 № 5403-VI	У редакції Закону України від 21.04.2022 № 2228-IX
Цивільний захист – це функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період. (стаття 4)	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 (стаття 4)

*Джерело: складено на основі [10]*

Уперше в статті 17 Закону визначено повноваження

центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту (МВС), а в пункті 2 статті 17 Закону – повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту (ДСНС).

У Законі вказано, що до системи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, входять сили цивільного захисту, заклади освіти та наукові установи, заклади охорони здоров'я (медичні працівники), які належать до сфери його управління [10].

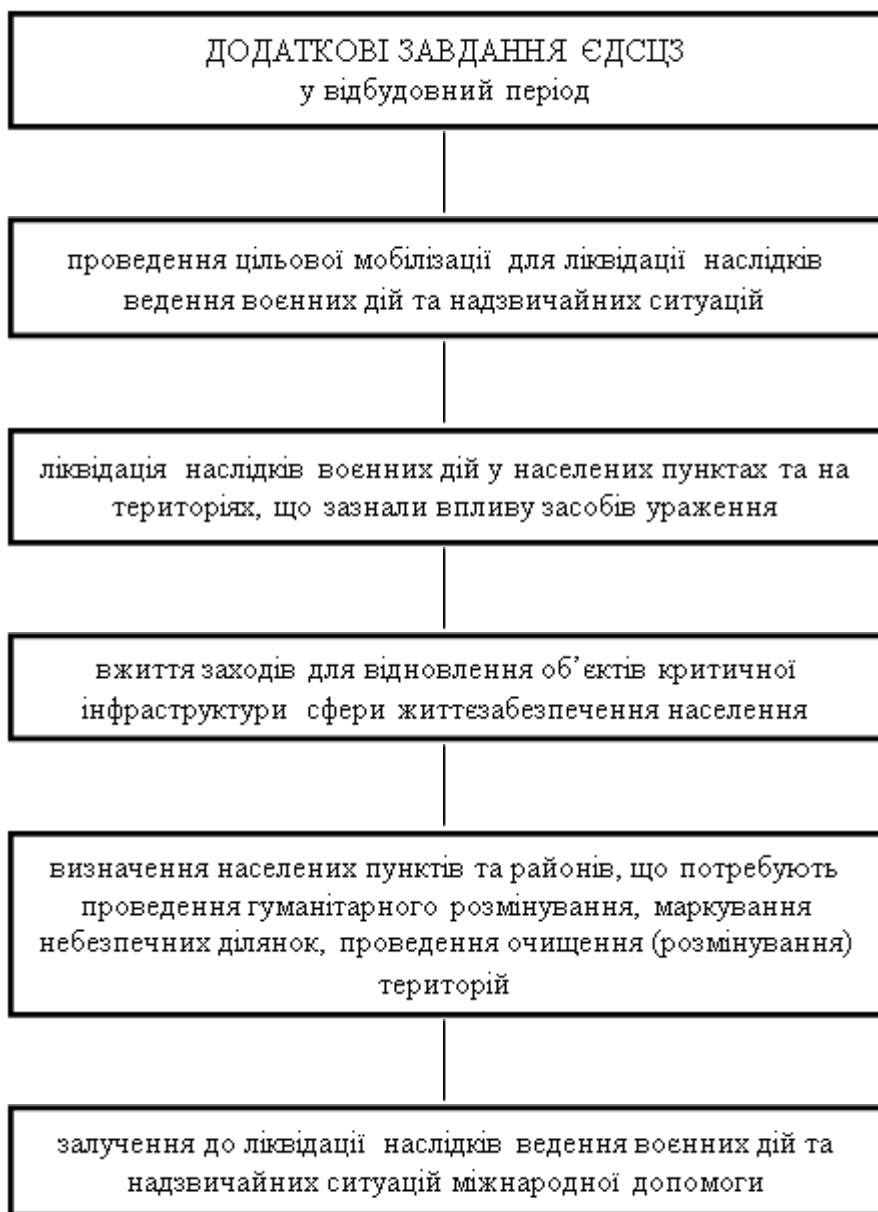
Відзначаємо також прийнятий 15 березня 2022 року Закон України № 2132-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності у сфері довкілля та щодо цивільного захисту на період дії воєнного стану». Внесено зміни до Кодексу цивільного захисту України стосовно визначення додаткових завдань єдиної державної системи цивільного захисту у відбудовний період, затвердження щорічного плану основних заходів цивільного захисту, включаючи заходи у відбудовний період після закінчення воєнних дій, передбачено цільову мобілізацію з метою ліквідації надзвичайних ситуацій державного рівня та їх наслідків, а також у відбудовний період для ліквідації наслідків воєнних дій [11].

Визначені згідно із Законом України додаткові завдання єдиної державної системи цивільного захисту у відбудовний період наведені в таблиці 3.

Актуальним стало внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення вимог цивільного захисту під час планування та забудови територій.

Із перших годин широкомасштабного вторгнення російських військ на територію України вони активно застосовують ракетні та артилерійські комплекси та бомбардувальну авіацію для завдання ударів по цивільному населенню. Водночас можливості наявної в Україні системи цивільного захисту щодо забезпечення цивільного населення від зазначених вище ризиків є обмеженими.

Таблиця 3 – Додаткові завдання єдиної державної системи цивільного захисту у відбудовний період



Джерело: складено на основі [11]

Переважну більшість укриттів, розташованих у населених пунктах, можна класифікувати як найпростіші укриття, тобто цокольні або підвальні приміщення, інші споруди підземного простору, в яких можливе лише тимчасове перебування людей з метою зниження комбінованого ураження від небезпечних чинників.

У Законі України від 29.07.2022 № 2486-IX передбачається вжиття додаткових заходів у сфері будівельної діяльності, пов'язаних із захистом населення від вибухів, вибухових хвиль, ураження небезпечними хімічними, радіоактивними і біологічно небезпечними речовинами, зокрема визначено, що містобудівна документація на регіональному та місцевому рівнях повинна містити розділ щодо інженерно-технічних заходів цивільного захисту. Затвердження вказаної містобудівної документації за відсутності такого розділу забороняється. Врегульовано джерела фінансування витрат, пов'язаних з утриманням у готовності до використання за призначенням захисних споруд цивільного захисту тощо [12].

В умовах війни важливе значення має ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення повноважень суб'єктів забезпечення цивільного захисту та імплементації норм міжнародного гуманітарного права у сфері цивільного захисту», який спрямований на удосконалення законодавчих механізмів захисту цивільного населення і територій у разі надзвичайних ситуацій та воєнних дій в умовах протидії та стримування військової агресії російської федерації проти України; забезпечення дотримання норм міжнародного гуманітарного права, передбачених Женевською конвенцією про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року та Додатковими протоколами до неї, зокрема зважаючи на те, що російські окупанти з перших днів війни постійно порушують міжнародне гуманітарне право у сфері цивільного захисту [13].

Довгоочікуваним стало ухвалення Закону України від 21.04.2022 № 2230-IX «Про внесення зміни до статті 7 Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» (щодо передачі цілісних майнових

комплексів державних пожежно-рятувальних підрозділів (частин) та іншого майна Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту). Цей Закон надає змогу ДСНС здійснювати функції щодо передання до сфери управління територіальних громад пожежних депо та пожежних машин, які не використовуються і не плануються для використання в підрозділах ДСНС, що є дуже важливим в умовах проведення подальшої децентралізації влади, створення підрозділів місцевої пожежної охорони та добровільних пожежних дружин [14].

Сьомого вересня 2022 року також ухвалено Закон України № 2581-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112», згідно з яким передбачено створення в Україні єдиної екстреної служби 112. У Законі визначено, що до суб'єктів системи 112 належать Служба 112, оперативно-диспетчерські служби та підрозділи екстреної допомоги населенню. Передбачено, що Служба 112 є точкою приймання безпекових викликів (PSAP) та структурним підрозділом установи, що належить до сфери управління Міністерства внутрішніх справ України. Система 112 забезпечує доступ до єдиного телефонного номера 112 та телефонних номерів екстрених служб 101, 102, 103 та 104 всім особам, що перебувають на території України, у тому числі особам з інвалідністю та особам, які не володіють державною мовою, за допомогою голосових дзвінків та інших технічних засобів електронних комунікацій [15].

Слід зазначити, що впровадження системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112 є одним із зобов'язань нашої держави у рамках Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, а виконання ухваленого раніше Закону України від 13.03.2012 № 4499-VI «Про систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112» тривалий час гальмувалось.

Відповідно до Закону України від 08.07.2022 № 2379-IX внесено зміни до деяких законодавчих актів України щодо соціального захисту осіб рядового і начальницького складу та умов проходження служби цивільного захисту. У цьому Законі

врегульовано деякі питання прийняття на службу цивільного захисту та призначення на посади; визначення переліку посад, пов'язаних із підвищеним ризиком для життя або здоров'я; надання безоплатної медичної допомоги; призначення і виплати одноразової грошової допомоги; здійснення лікарської експертизи осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту та деяких інших осіб [16].

Проаналізуємо також ряд актів Кабінету Міністрів України, що ухвалені в умовах воєнного стану.

У перший день введення в дію воєнного стану єдину державну систему цивільного захисту згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 № 179-р «Про організацію функціонування єдиної державної системи цивільного захисту в умовах воєнного стану» переведено у найвищий ступінь готовності [17].

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 07.05.2022 № 545 внесено зміни до Положення про єдину державну систему цивільного захисту, зокрема визначено додаткові завдання єдиної державної системи цивільного захисту у відбудовний період, які встановлені у Законі України від 15.03.2022 № 2132-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності у сфері довкілля та щодо цивільного захисту на період дії воєнного стану» [18].

Питання виконання Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року врегульовані розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.05.2022 № 434-р. Зокрема, з метою виконання зобов'язань України у галузі міжнародного гуманітарного права визначено, що державне підприємство «Український національний центр розбудови миру», яке належить до сфери управління Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, виконує функції Національного інформаційного бюро відповідно до Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року [19].

Змінами до Порядку створення та використання матеріальних резервів для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій згідно з постановою Кабінету Міністрів

України від 17.03.2022 № 301 доповнено пункт 12, у якому визначено напрями використання матеріальних резервів, абзацом такого змісту: «забезпечення електроенергією, природним газом, хімічними реагентами та товарно-матеріальними цінностями підприємств для безперебійного надання житлово-комунальних послуг на території, де оголошено воєнний стан» [20].

Згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.04.2022 № 288-р затверджено оперативний план заходів із протимінної діяльності, в якому, зокрема ДСНС, передбачено: забезпечення створення та ведення бази даних щодо вибухонебезпечних предметів за їх типами (видами), виявлених на території України; забезпечення здійснення заходів оперативного реагування у разі виявлення вибухонебезпечних предметів на територіях, на яких завершено активні фази бойових дій; забезпечення маркування (позначення) і складання карт територій України та об'єктів, забруднених та (або) ймовірно забруднених вибухонебезпечними предметами; забезпечення інформування населення про ризики, пов'язані з вибухонебезпечними предметами, насамперед на територіях, на яких завершено активні фази бойових дій; вжиття заходів щодо залучення міжнародної технічної допомоги для проведення заходів із протимінної діяльності тощо [21].

Всього піротехнічними підрозділами ДСНС з початку широкомасштабного вторгнення російських військ на територію України, на 19 вересня 2022 року, знешкоджено 202 тис. 857 вибухонебезпечних предметів та 1 тис. 667 кг вибухової речовини, у тому числі 2 тис. 110 авіаційних бомб, обстежено територію площею 70 тис. 856 гектарів.

Важливим є внесення змін до пункту 4 Положення про добровільні формування цивільного захисту в частині визначення, що до складу добровільних формувань цивільного захисту на добровільних засадах включаються громадяни України, які досягли 18-річного віку і здатні за своїми здібностями та станом здоров'я виконувати покладені на них обов'язки [22].

Відповідно до внесених іншими змінами до Положення про добровільні формування цивільного захисту також

передбачено, що після утворення добровільних формувань цивільного захисту заклади освіти, що належать до сфери управління ДСНС, на безоплатній основі проводять короткострокові навчання та/або інструктажі членів (учасників) добровільних формувань цивільного захисту за програмами, затвердженими ДСНС. Органу, що утворив добровільне формування цивільного захисту, надано право відповідно до законодавства заохочувати членів (учасників) такого формування через оголошення подяки, видачу цінного подарунка або надання інших видів заохочення (у негрошовій формі) [23].

Слід відзначити, що в Інституті державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту в умовах дії воєнного стану вперше започатковано підготовку особового складу добровільних формувань цивільного захисту, розроблено Програму інструктажу членів добровільних формувань цивільного захисту, яка затверджена Головою ДСНС, програми модульного навчання (підготовки) за окремими напрямками спеціалізації добровольців – рятувальників. Станом на 20 вересня 2022 року пройшли навчання 2 тис. 28 осіб.

Актуальним є затвердження постановою Кабінету Міністрів України від 13.09.2022 № 1030 Порядку ідентифікації об'єктів підвищеної небезпеки. На ДСНС покладено завдання забезпечення ведення обліку об'єктів підвищеної небезпеки та ведення Державного реєстру об'єктів підвищеної небезпеки. У Порядку, зокрема, передбачено, що ідентифікація об'єктів підвищеної небезпеки проводиться юридичними або фізичними особами – підприємцями стосовно об'єктів, які перебувають у їх власності або користуванні, а стосовно об'єктів, які проєктуються, – замовниками будівництва. Ідентифікація об'єкта підвищеної небезпеки проводиться трьома етапами. Передбачено розроблення та подання Кабінетові Міністрів України проєкту постанови щодо функціонування та ведення Державного електронного реєстру об'єктів підвищеної небезпеки [24].

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 07.07.2022 № 773 затверджено перелік платних послуг, які

можуть надаватися авіаційними підрозділами Державної служби з надзвичайних ситуацій за межами України. Установлено, що послуги, передбачені переліком, надаються на підставі укладених договорів та за умови, що їх надання не суперечить та не перешкоджає основній діяльності авіаційних підрозділів ДСНС.

До переліку зазначених послуг належать: несення чергування та здійснення пожежогасіння повітряними суднами; залучення зразків авіаційної техніки для експонування на виставках, використання на кінозйомках; здійснення повітряних перевезень повітряними суднами, що не задіяні до чергування; здійснення повітряного моніторингу (розвідки) місцевості; здійснення аеромедичної евакуації (повітряного перевезення) постраждалих (хворих); аеро- і фотозйомка, дистанційне зондування земних об'єктів за допомогою технічних засобів, візуального спостереження та обробки одержаної інформації; несення чергування та проведення авіаційних робіт з пошуку та рятування [25].

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

Проведене дослідження дає змогу зробити ряд висновків:

1. Подальший розвиток системи цивільного захисту потребує постійного оновлення нормативно-правової бази, національного законодавства у сфері цивільного захисту, зокрема внесення змін до Кодексу цивільного захисту України.
2. Законопроекти, ухвалені Верховною Радою України і Кабінетом Міністрів України в умовах воєнного стану в країні, дали змогу оперативно врегулювати деякі питання функціонування єдиної державної системи цивільного захисту під час дії воєнного стану в Україні, посилити спроможності її функціональних та територіальних підсистем, які в перший день введення в дію воєнного стану були переведені у найвищий ступінь готовності.
3. З огляду на російсько-українську війну, що триває, є необхідність у розробленні нових та внесенні змін до чинних актів законодавства, враховуючи досвід функціонування єдиної державної системи цивільного захисту під час дії воєнного стану в Україні, виконання

завдань за призначенням органами і підрозділами цивільного захисту.

4. Потребують внесення відповідних коректив питання вдосконалення державного управління у сфері цивільного захисту, формування та реалізації державної політики у сфері цивільного захисту; коригування розробленого раніше на виконання Закону України «Про національну безпеку України», Стратегії національної безпеки України та відповідних доручень Кабінету Міністрів України проекту Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту; розроблення проекту Білої книги цивільного захисту України.
5. Залишається актуальною подальша імплементація національного законодавства у сфері цивільного захисту до стандартів Європейського Союзу, враховуючи надання Україні статусу кандидата на вступ до ЄС, а також можливість приєднання України до Механізму цивільного захисту Європейського Союзу.

#### Список використаних джерел

1. Про національну безпеку України : Закон України від 21 черв. 2018 р. № 2469-VIII. Дата оновлення : 15 черв. 2022. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення : 01.09.2022).
2. Лещенко О. Я. Трансформація системи цивільного захисту України в умовах сучасних воєнно-політичних конфліктів гібридного типу : дис. ... канд. політологічних наук: 21.01.01 «Гуманітарна і політична безпека держави» / Національний інстит. страт. досліджень. Київ, 2020. 293 с. URL : [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-01/proekt-rukopisu-leschenka-ost.-utoch\\_09.01.2020.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-01/proekt-rukopisu-leschenka-ost.-utoch_09.01.2020.pdf) (дата звернення : 01.09.2022)
3. Гришук М. В. Нормативно-правове регулювання цивільного захисту в Україні : реалії та перспективи. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право».* 2015. № 1 (11). URL : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n1/15hmvrtп.pdf> (дата звернення : 01.09.2022)
4. Литвиненко А. О., Оксьом І. Г. Проблемні питання адміністративно-правового забезпечення цивільного захисту України. *Організаційно-управлінське та економіко-правове забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ)* : матеріали IV Всеукраїнської науково-практичної конференції курсантів і студентів. Черкаси : ЧПБ імені Героїв Чорнобиля, 2019. С. 20–22. URL : <https://nuczu.edu.ua/images/topmenu/science/konferentsii/2019/4.pdf> (дата

- звернення : 01.09.2022).
5. Юсеф Н. Н., Артеменко А. І. Ефективність державного управління в період глобалізації. *Науковий вісник : Державне управління*. 2020. Вип. № 2(4). С. 391–397.
  6. Бойко О. А. Державне управління у сфері цивільного захисту в сучасних умовах українського державотворення : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.01 «Теорія та історія державного управління». Дніпро, 2021. 285 с. URL : [http://www.dridu.dp.ua/nauka/sv\\_rada\\_D/dis/Boyko\\_dissertation.pdf](http://www.dridu.dp.ua/nauka/sv_rada_D/dis/Boyko_dissertation.pdf) (дата звернення : 01.09.2022)
  7. Бойко О. А. Кодекс цивільного захисту України – основа організації державного управління у сфері цивільного захисту в сучасних умовах українського державотворення. *Актуальні проблеми державного управління* : збірник наукових праць ОРІДУ НАДУ. 2019. Т. 4. № 80. С. 29–33.
  8. Подскальна О. А. Нормативно-правове забезпечення функціонування єдиної державної системи цивільного захисту. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. праць ДРІДУ НАДУ. 2017. Вип. 1(32). С. 97–102.
  9. Бабаджанова О., Рогуля А. Нормативно-правове забезпечення органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту. *Теорія та практика державного управління*. 2018. № 3(62). С. 1–8.
  10. 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 квіт. 2022 р. № 2228-IX. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2228-20#Text> (дата звернення : 01.09.2022).
  11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності у сфері довілля та щодо цивільного захисту на період дії воєнного стану: Закон України від 15 берез. 2022 р. № 2132-IX. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2132-20#Text> (дата звернення : 01.09.2022).
  12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення вимог цивільного захисту під час планування та забудови територій : Закон України від 29 лип. 2022 р. № 2486-IX. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2486-20#Text> (дата звернення : 01.09.2022).
  13. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо уточнення повноважень суб'єктів забезпечення цивільного захисту та імплементації норм міжнародного гуманітарного права у сфері цивільного захисту : Закон України від 09.07.2022 р. № 2394-IX. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2394-20#Text> (дата звернення : 01.09.2022).
  14. Про внесення зміни до статті 7 Закону України «Про передачу об'єктів

## Науковий вісник: Державне управління. 2022. № 2(12)

- права державної та комунальної власності : Закон України від 21.04.2022 р. № 2230-IX. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2230-20#Text> (дата звернення : 01.09.2022).
15. Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112: Закон України від 07.09.2022 р. № 2581-IX. : Ligazakon : вебсайт. URL : <https://ips.ligazakon.net/document/ji07787g?an=2> (дата звернення : 15.09.2022).
16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо соціального захисту осіб рядового і начальницького складу та умов проходження служби цивільного захисту : Закон України від 08.07.2022 р. № 2379-IX. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2379-20#Text> (дата звернення : 01.09.2022).
17. Про організацію функціонування єдиної державної системи цивільного захисту в умовах воєнного стану : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 р. № 179-р. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2022-%D1%80#Text> (дата звернення : 01.09.2022).
18. Про внесення зміни до Положення про єдину державну систему цивільного захисту: постанова Кабінету Міністрів України від 07.05.2022 р. № 545. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/545-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення : 01.09.2022).
19. Питання виконання Женевської конвенції про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.05.2022 р. № 434-р. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/434-2022-%D1%80#Text> (дата звернення : 01.09.2022).
20. Про внесення зміни до пункту 12 Порядку створення та використання матеріальних резервів для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України від 17.03.2022 р. № 301. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/301-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення : 01.09.2022).
21. Про затвердження оперативного плану заходів з протиміної діяльності : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.04.2022 р. № 288-р. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/288-2022-%D1%80#Text> (дата звернення : 01.09.2022).
22. Про внесення зміни до пункту 4 Положення про добровільні формування цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2022 р. № 494. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/494-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення : 01.09.2022).
23. Про внесення змін до Положення про добровільні формування

- цивільного захисту: постанова Кабінету Міністрів України від 07.07.2022 р. № 771. Верховна Рада України : вебсайт. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення : 01.09.2022).
24. Деякі питання ідентифікації об'єктів підвищеної безпеки: постанова Кабінету Міністрів України від 13.09.2022 р. № 1030. Урядовий портал : вебсайт. URL : [https://www.kmu.gov.ua/npas/deiaki-pytannia-identy fikatsii-objektiv-1030](https://www.kmu.gov.ua/npas/deiaki-pytannia-identy-fikatsii-objektiv-1030) (дата звернення : 19.09.2022).
25. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися авіаційними підрозділами Державної служби з надзвичайних ситуацій за межами України: постанова Кабінету Міністрів України від 07.07.2022 р. № 773. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/773-2022-%D0%BF#Text> (дата звернення : 19.09.2022).

### **References**

1. On the national security of Ukraine: Law of Ukraine from June 21 2018, № 2469-VIII. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> [in Ukrainian].
2. Leshchenko, O. Ya. (2020). Transformatsiia systemy tsyvilnoho zakhystu Ukrainy v umovakh suchasnykh voienno-politychnykh konfliktiv hibrydnoho typu. [Transformation of the civil defense system of Ukraine in the conditions of modern military-political conflicts of the hybrid type]. (Extended abstract of the candidate's thesis). Kyiv. Retrieved from <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-01/proekt-rukopisu-leschenka-ost.-utoch.-09.01.2020.pdf> [in Ukrainian].
3. Hryshchuk, M. V. (2015). Normatyvno-pravove rehuliuвання tsyvilnoho zakhystu v Ukraini: realii ta perspektyvy [Normative and legal regulation of civil defense in Ukraine: realities and prospects]. *Chasopys Natsionalnoho universytetu «Ostrozka akademiia». Seriia «Pravo»*, 1 (11). Retrieved from <http://lj.ou.edu.ua/articles/2015/n1/15hmvrt.pdf> [in Ukrainian].
4. Lytvynenko, A. O., Oksom, I. H. (2019). Problemni pytannia administratyvno-pravovoho zabezpechennia tsyvilnoho zakhystu Ukrainy [Problematic issues of administrative and legal provision of civil protection of Ukraine]. *Orhanizatsiino-upravlinske ta ekonomiko-pravove zabezpechennia diialnosti Yedynoi derzhavnoi systemy tsyvilnoho zakhystu (EDSTZ)*, materialy IV Vseukrainskoi naukovo-praktychnoi konferentsii kursantiv i studentiv [Organizational-management and economic-legal support for the activities of the Unified State Civil Protection System: materials of the IV All-Ukrainian scientific and practical conference of cadets and students.]. Cherkasy. Retrieved from <https://nuczu.edu.ua/images/topmenu/science/konferentsii/2019/4.pdf> [in Ukrainian].
5. Yusef, N. N., Artemenko, A. I. (2020). Efektyvnist derzhavnoho upravlinnia v period hlobalizatsii [Effectiveness of public administration in the period of globalization]]. *Naukovi visnyk: Derzhavne upravlinnia*, 2 (4), 391–397. [in Ukrainian].

6. Boiko, O. A. (2021). *Derzhavne upravlinnia u sferi tsyvilnoho zakhystu v suchasnykh umovakh ukrainskoho derzhavotvorennia* [State management in the field of civil protection in modern condition's of Ukrainian state formation]. (Extended abstract of the candidates thesis). Dnipro. Retrieved from [http://www.dridu.dp.ua/nauka/sv\\_rada\\_D/dis/Boйко\\_dissertation.pdf](http://www.dridu.dp.ua/nauka/sv_rada_D/dis/Boйко_dissertation.pdf) [in Ukrainian].
7. Boiko, O. A. (2019). *Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy – osnova orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia u sferi tsyvilnoho zakhystu v suchasnykh umovakh ukrainskoho derzhavotvorennia* [The Code of Civil Protection of Ukraine is the basis of the organization of state administration in the field of civil protection in the modern conditions of Ukrainian state formation]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia: zb. nauk. prats ORIDU NADU*. Odesa, Vols 4, (80), 29–33. [in Ukrainian].
8. Podskalna, O. A. (2017). *Normatyvno-pravove zabezpechennia funktsionuvannia yedynoi derzhavnoi systemy tsyvilnoho zakhystu* [Regulatory and legal support for the functioning of the unified state system of civil protection]. *Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia: zb. nauk. pr. DRIDU NADU*. Dnipro, 1 (32), 97–102. [in Ukrainian].
9. Babadzhanova, O., Rohulia, A. (2018). *Normatyvno-pravove zabezpechennia orhaniv mistsevoho samovriaduvannia u sferi tsyvilnoho zakhystu* [Regulatory and legal support of local self-government bodies in the field of civil protection]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, 3 (62), 1–8. [in Ukrainian].
10. On amendments to some legislative acts of Ukraine regarding the separation of powers between the central body of executive power, which ensures the formation of state policy in the field of civil protection, and the central body of executive power, which implements state policy in the field of civil protection : Law of Ukraine dated April 2 2022, № 2228-IX. Retrieved from. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2228-20#Text> [in Ukrainian].
11. On making changes to some legislative acts of Ukraine regarding activities in the field of environment and regarding civil protection during the period of martial law: Law of Ukraine from March 15 2022, № 2132-IX. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2132-20#Text> [in Ukrainian].
12. On amendments to some legislative acts of Ukraine regarding the provision of civil protection requirements during the planning and development of territories: Law of Ukraine from July 29 2022, № 2486-IX. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2486-20#Text> [in Ukrainian].
13. On the introduction of changes to some legislative acts of Ukraine regarding the clarification of the powers of civil protection subjects and the implementation of the norms of international humanitarian law in the field of civil protection: Law of Ukraine from July 9 2022, № 2394-IX. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2394-20#Text> [in Ukrainian].

14. On Amendments to Article 7 of the Law of Ukraine «On the Transfer of Objects of State and Communal Property Law: Law of Ukraine» from April 21 2022, № 2230-IX. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2230-20#Text> [in Ukrainian].
15. On amendments to some laws of Ukraine regarding the improvement of emergency assistance to the population under the single telephone number 112: Law of Ukraine from September 7 2022, № 2581-IX. Platform Ligazakon. Retrieved from <https://ips.ligazakon.net/document/ji07787g?an=2> [in Ukrainian].
16. On the introduction of changes to some legislative acts of Ukraine regarding the social protection of rank-and-file persons and the conditions of civil defense service: Law of Ukraine from July 8 2022, № 2379-IX. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2379-20#Text> [in Ukrainian].
17. On the organization of the operation of the unified state system of civil protection in conditions of martial law: order of the Cabinet of Ministers of Ukraine from February 24 2022, № 179. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2022-%D1%80#Text> [in Ukrainian].
18. On amending the Regulations on the Unified State System of Civil Protection: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from May 7 2022, № 545. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/545-2022-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
19. The issue of implementation of the Geneva Convention on the Protection of the Civilian Population in Time of War of August 12, 1949: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine from May 31 2022, № 434-r. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/434-2022-%D1%80#Text> [in Ukrainian].
20. On the introduction of changes to clause 12 of the Procedure for the creation and use of material reserves for the prevention and liquidation of the consequences of emergency situations: resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from March 17 2022, № 301. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/301-2022-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
21. On the approval of the operational plan of mine countermeasures: order of the Cabinet of Ministers of Ukraine from April 15 2022, № 288-r. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/288-2022-%D1%80#Text> [in Ukrainian].
22. On the introduction of changes to paragraph 4 of the Regulation on voluntary formation of civil protection: resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from April 29 2022, № 494. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/494-2022-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
23. On making changes to the Regulation on voluntary formation of civil protection: the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from July 7

- 2022, № 771. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771-2022-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
24. Some issues of identification of objects of increased danger: resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from September 13 2022, № 1030. Official website of the Government portal. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/npas/deiaki-pytannia-identyfikatsii-objektiv-1030> [in Ukrainian].
25. On approval of the list of paid services that can be provided by the aviation units of the State Emergency Service outside Ukraine: resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from July 7 2022, № 773. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/773-2022-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

**PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF  
CIVIL DEFENSE: FURTHER IMPROVEMENT OF THE  
LEGISLATION UNDER THE CONDITIONS  
OF THE STATE OF MARTIAL**

**Boiko Oksana**

**Abstract.** The Russian-Ukrainian war, which began on February 24, 2022, also became a test for the unified state civil defense system, whose functional and territorial subsystems were already on the highest level of readiness on the first day of the introduction of martial law. The purpose of the research is to conduct an analysis of the further improvement of national legislation in the field of civil protection under the conditions of martial law. Considered some scientific studies in the direction of studying the problems of legislative regulation of civil protection issues in the pre-war period, in particular, amendments to the Code of Civil Protection of Ukraine. For the first time, the content of normative legal acts regulating the functioning of the unified state system of civil protection and adopted under the conditions of martial law was analyzed. Special attention was paid to the issues of demarcation of powers between central executive bodies in the field of civil protection, activities related to civil protection during the period of martial law; implementation of norms of international humanitarian law in the field of civil protection; creation and use of material reserves; anti-mine activities; voluntary formations of civil protection, etc. Based on the changes in the legislation, the main areas of improvement of state administration in the field of civil protection, organization of civil protection, additional measures taken at the central, regional and local levels are defined. The main research methods are defined as: abstract-logical; synthesis and modeling. Some results of the implementation of the requirements of the law in the conditions of martial law are systematized. It was established that there is an urgent need for further regulatory and legal regulation of civil protection issues, taking into account the actions of central and local authorities under martial law. Attention is focused on the fact that in the future it is expedient to carry out in-depth scientific research on the practical implementation of the requirements of current legislation in the field of civil protection in wartime conditions, the implementation of state administration in the field of civil protection in wartime conditions, the functioning of a unified state system of civil protection during martial law in Ukraine.

**Key words:** state administration, civil protection, martial law regime, legal framework, Civil Protection Code of Ukraine, emergency situation.

УДК 351.86:355

Клименко Наталія

ORCID ID 0000-0001-5223-8166

e-mail: nataly73@ukr.net

## ОСОБЛИВОСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2\(12\)-218-233](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2(12)-218-233)

**Анотація.** В сучасному світі відбувається перехід системи цивільного захисту від реагування на можливі надзвичайні ситуації до забезпечення стійкості держави під час різних кризових ситуацій, а також посилення взаємодії органів управління та сил цивільного захисту зі збройними силами та правоохоронними органами. В Україні цей процес відбувається у складних умовах воєнного стану, введеного внаслідок масштабного вторгнення військ російської федерації на територію України. Проведене дослідження свідчить про те, що особливостями забезпечення цивільного захисту в умовах воєнного стану є таке. Єдина державна система цивільного захисту, на яку покладається його забезпечення, з 24.02.2022 року функціонує одночасно у двох режимах: режимі надзвичайної ситуації, встановленому з метою ліквідації наслідків медико-біологічної надзвичайної ситуації природного характеру державного рівня і забезпечення санітарного й епідемічного благополуччя населення, та перебуває у готовності до виконання завдань за призначенням в особливий період, у тому числі у воєнний час, з урахуванням особливостей відповідно до норм міжнародного гуманітарного права, законів України «Про правовий режим воєнного стану» та «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію». На неї покладається ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій, які відбуваються не лише у повсякденних умовах, в умовах режиму надзвичайної ситуації та карантину, а й під час воєнного стану. Водночас варто зазначити, що за шість місяців масштабних бойових дій виявлення та знищення вибухових предметів набуло масштабів гуманітарного розмінування, рятування людей з-під завалів унаслідок потрапляння ракет або їхніх уламків стало масовим явищем, як і ліквідація аварій на об'єктах життєзабезпечення та критичної інфраструктури. А в умовах неможливості проведення опалювального сезону в окремих районах областей, де ведуться активні бойові дії, додається ще й проведення обов'язкової евакуації цивільного населення у більш безпечні регіони. Крім того, є непоодинокі випадки, коли аварійно-рятувальні підрозділи не можуть дістатися місць проведення робіт через їх постійні обстріли військами країни-агресора, що значно ускладнює рятувальні та відновлювальні роботи.

**Ключові слова:** воєнний стан, цивільний захист, кризові надзвичайні ситуації.

**Постановка проблеми.** Початок XXI століття відзначається глибинною кризою системи міжнародної безпеки, однією з причин якої є так звані гібридні війни, під час яких їх учасники використовують широкий спектр невійськових засобів впливу (політичних, економічних, соціальних, інформаційних, екологічних та інших). Брак адекватних заходів протидії «гібридним війнам», нехтування одним із їх ініціаторів нормами міжнародного гуманітарного права призвели до розв'язання рф повномасштабної війни у центрі Європи. Все це відбувається на тлі масштабної пандемії COVID-19, яку, незважаючи на запровадження масової вакцинації, світовій спільноті досі так і не вдалося остаточно подолати. За таких реалій відбувається перехід систем цивільного захисту від реагування на можливі надзвичайні ситуації до забезпечення стійкості держави під час різних кризових ситуацій, а також посилення взаємодії органів управління та сил цивільного захисту зі збройними силами та правоохоронними органами [1]. У країні такий перехід здійснюється в дуже складних умовах спочатку антитерористичної операції, а згодом операції Об'єднаних сил на Сході України, з часом до цього додався карантин, запроваджений для протидії світовій пандемії COVID-19, а сьогодні країна вже понад пів року живе в умовах воєнного стану, введеного внаслідок масштабного вторгнення військ рф на територію України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** С. Андреев [2] обґрунтовує механізми формування інституціональних засад розвитку державних систем цивільного захисту в сучасних умовах та показує невідповідність цих засад спектру та масштабу загроз у різних сферах життєдіяльності людини, суспільства і держави: природній, техногенній, соціальній, воєнній тощо. Крім того, дослідник обґрунтовує комплекс базових теоретико-методологічних положень і практичних рекомендацій, що в сукупності та взаємозв'язку розв'язують цю проблему.

Дослідження К. Белікової [3] присвячено визначенню теоретико-методологічних засад функціонування та розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного

захисту як основоположного елементу системи управління в цивільному захисті.

П. Волянський спільно з іншими науковцями [4] дослідив визначення, принципи й заходи цивільного захисту, структуру системи управління в надзвичайних ситуаціях та охарактеризував комплекс заходів з оперативного управління ліквідацією наслідків надзвичайної ситуації, а також принципи формування й реалізації технологій інформаційної підтримки та інформаційно-аналітичного супроводу ухвалення управлінських рішень за умов надзвичайних ситуацій і методологію кризового менеджменту.

Дисертація О. Лещенка [1] присвячена теоретико-методологічному обґрунтуванню впливу сучасних воєнно-політичних конфліктів на безпеку життєдіяльності населення і суспільства та розробленню засад трансформації вітчизняної системи цивільного захисту в сучасному безпековому середовищі. Автор проаналізував особливості систем цивільного захисту у забезпеченні безпеки держав євроатлантичного безпекового простору та узагальнив досвід убезпечення населення й територій у районі проведення антитерористичної операції / операції Об'єднаних сил.

С. Потеряйко [5] обґрунтував необхідність реформування сектору безпеки і оборони загалом та єдиної державної системи цивільного захисту зокрема, оскільки її стан як складника забезпечення національної безпеки в умовах конфлікту гібридного типу не відповідає сучасним викликам українському суспільству і потребує реорганізації та розвитку, зокрема через удосконалення її нормативно-правового забезпечення.

В. Терент'єва та О. Твердохліб [6] здійснили загальний огляд функціонування Механізму цивільного захисту ЄС, а також продемонстрували його функціональний аспект у сучасних умовах суспільного розвитку, технологічні особливості й обставини його активації у відповідь на запити країн усередині ЄС і за його межами, пов'язані з їхньою неспроможністю самостійно подолати чи мінімізувати наслідки виникнення надзвичайних ситуацій природного або техногенного характеру.

Також в одній з наших попередніх праць [7] було

викладено основи державного управління в умовах надзвичайних ситуацій, у тому числі основи цивільного захисту та управління ризиками, а також визначено особливості управлінської діяльності в умовах надзвичайних ситуацій.

Разом із тим переважна більшість праць стосується розв'язання проблем забезпечення цивільного захисту в умовах повсякденної діяльності у мирний час, режиму надзвичайної ситуації, запровадженого внаслідок поширення на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, а також захисту населення і територій в районі проведення антитерористичної операції / операції Об'єднаних сил.

Проте з 24.02.2022 р. до режиму надзвичайної ситуації та карантину додався режим воєнного стану, за якого відбулося переведення підрозділів цивільного захисту у готовність до виконання завдань за призначенням в особливий період. У цей період, у тому числі у воєнний час, єдина державна система цивільного захисту функціонує відповідно до Кодексу цивільного захисту України та з урахуванням особливостей, що визначаються згідно з нормами міжнародного гуманітарного права, законами України «Про правовий режим воєнного стану», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», а також іншими нормативно-правовими актами [8].

**Метою статті** є дослідження особливостей забезпечення цивільного захисту в умовах введеного на всій території України воєнного стану.

**Методи дослідження.** Методологічною основою дослідження слугували сучасні загальні та спеціальні методи наукового пізнання, серед яких, зокрема: індуктивний та дедуктивний – для аналізу й узагальнення інформації з тематики дослідження; аналізу – під час опрацювання наукових і правових джерел за темою дослідження; узагальнення – для узагальнення опрацьованих матеріалів; прогнозування та синтезу – для формулювання висновків та рекомендацій за результатами дослідження.

**Виклад основного матеріалу.** З 2014 року в Україні активні бойові дії відбувалися лише на території окремих регіонів Донецької та Луганської областей. Тож необхідність забезпечення цивільного захисту під час антитерористичної

операції на Донбасі, яка проводилась з метою подолання терористичної загрози та збереження територіальної цілісності, обмежувалась лише цими регіонами.

У квітні 2018 року, з початком проведення операції Об'єднаних сил у зонах безпеки та районі бойових дій, було встановлено особливий порядок з метою забезпечення життєво важливих інтересів суспільства і держави під час надання відсічі збройної агресії у зонах безпеки, прилеглих до району бойових дій [9].

У березні 2020 р. згідно з розпорядженням Уряду України [10] для єдиної державної системи цивільного захисту на всій території України було встановлено режим надзвичайної ситуації з метою ліквідації наслідків медико-біологічної надзвичайної ситуації природного характеру державного рівня, забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення, який з певною періодичністю продовжувався, і за останнім рішенням триватиме до 31.12.2022 р.

А з 24.02.2022 р. ситуація в країні докорінно змінилася: внаслідок масштабного збройного вторгнення військ РФ на територію України в країні згідно з Указом Президента України [11] введено воєнний стан. На підставі цього за рішенням Уряду України з метою приведення у готовність єдиної державної системи цивільного захисту до виконання завдань за призначенням в умовах воєнного стану було введено в дію план цивільного захисту України на особливий період із встановленням ступеня готовності «повна готовність». Також доручалось обласним державним адміністраціям забезпечити проведення евакуації населення з районів збройних конфліктів, а також ухвалити рішення про евакуацію населення у разі загрози або виникнення збройних конфліктів на території, на яку поширюється їх юрисдикція. А також забезпечити проведення евакуації матеріальних та культурних цінностей у разі загрози їх знищення [12].

У двох останніх режимах країна живе вже понад пів року.

У цей час відповідно до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» та Порядку здійснення заходів під час запровадження комендантської години та встановлення спеціального режиму світломаскування в окремих місцевостях,

де введено воєнний стан [13], на підконтрольній Україні території вночі діє комендантська година, яку в регіонах, наближених до районів ведення активних бойових дій, періодично продовжують і на світлу частину доби для боротьби з ворожими диверсійно-розвідувальними групами та корегувальниками.

Крім того, варто зазначити, що з перших днів війни в країні було в повному обсязі застосовано системи оповіщення та інформування населення про повітряну тривогу: через АТ «НСТУ», державні й публічні телерадіокомпанії, комунальні, громадські та інші теле-, радіоорганізації незалежно від форми власності з використанням їх телемереж та мереж ефірного радіомовлення; через операторів електронних комунікацій із залученням електронних комунікаційних мереж загального користування (телефонний зв'язок, текстові повідомлення); через інтернет-ресурси (сайти, соціальні мережі) [14]. До цього переліку варто також додати месенджери та мобільні застосунки, які сьогодні вже засвідчили свою ефективність (яскравим прикладом цього є мобільний застосунок «Київ цифровий»). Крім того, у вересні 2022 року Державна служба України з надзвичайних ситуацій розпочинає тестування нової системи оперативного інформування населення про загрози, надзвичайні ситуації за допомогою операторів мобільного зв'язку Київстар, Vodafone та Lifecell, яка передбачає надсилання текстових повідомлень зі звуковим сигналом на телефон завдяки технології Cell Broadcast, яка має переваги над SMS-повідомленнями у швидкості отримання сповіщень, гнучкості у виборі локацій для інформування, наявності звукового сигналу навіть за вимкненого звуку на смартфоні абонента.

Також з моменту отримання повідомлення про повітряну тривогу і до оголошення про відбій повітряної тривоги припиняється робота підприємств, установ та організацій з обов'язковим переміщенням персоналу та відвідувачів до найближчих укриттів цивільного захисту, а якщо це неможливо – застосовується «правило двох стін». В окремих населених пунктах на цей час припиняється робота наземного громадського транспорту з висадкою пасажирів та прямуванням

їх до найближчих укриттів цивільного захисту.

Унаслідок активних бойових дій на території північних, східних та південних областей країни значна кількість підприємств була змушена призупинити або припинити господарську діяльність. Руйнувань і пошкоджень зазнали більшість підприємств, що формують бюджет цих регіонів, це ж стосується і частини містоутворювальних підприємств, об'єктів життєзабезпечення та критичної інфраструктури. Зменшилась економічна активність малих та середніх підприємств, частина з них була переміщена до більш безпечних регіонів або ж повністю припинила свою діяльність. Руйнувань також зазнали заклади освіти, культури, охорони здоров'я, торговельні центри, об'єкти транспортної інфраструктури, приватні та багатоквартирні будинки, господарські споруди тощо на всій території України. Все це супроводжується травмуванням та загибеллю цивільного населення.

Тож з початку війни понад 8 млн осіб стали вимушеними переселенцями в межах України, а ще понад 7,5 млн (переважно жінки з дітьми) покинули її межі, рятуючись від постійних обстрілів та залишаючи райони ведення активних бойових дій і території, що опинились у тимчасовій окупації. Крім того, за цей час війська країни-агресора захопили два ядерні об'єкти на території України – Чорнобильську та Запорізьку атомні електростанції. І якщо територію Чорнобильської атомної електростанції після пограбування об'єкта було залишено на початку березня, то обстріли захопленої Запорізької атомної електростанції можна класифікувати як акт ядерного тероризму, який загрожує світові ядерною катастрофою у центрі Європи та яким РФ намагається шантажувати світову спільноту.

Варто також зазначити, що сьогодні в населених пунктах, що зазнали тимчасової окупації, фіксуються випадки подавання неочищеної технічної води, без проведення дезінфекції, через зруйновані інженерні мережі, яка може містити патогенні віруси і бактерії, що призведуть до виникнення та масового поширення різного роду інфекційних захворювань. Ще одним із ризиків для безпеки населення та довкілля є лісові та степові пожежі й пожежі хлібних масивів, що виникають унаслідок вибухів боєприпасів або умисних підпалів у зонах ведення

бойових дій [15, с. 56–58]. Крім того, на тимчасово окупованих територіях України та на територіях уздовж лінії зіткнення часто ускладнена або неможлива робота аварійних та рятувальних служб унаслідок постійних обстрілів та ведення бойових дій.

В умовах воєнного стану особливістю посівної кампанії та збирання врожаю у 2022 році стала необхідність перед початком польових робіт в обов'язковому порядку проводити огляд полів працівниками піротехнічних служб для виявлення покинутої ворожої техніки, боєприпасів чи інших вибухонебезпечних предметів або їх залишків. У зв'язку з цим та з метою проведення гуманітарного розмінування території України у Державній службі України з надзвичайних ситуацій створюється 80 нових піротехнічних підрозділів. В їх технічному укомплектуванні допомагають міжнародні партнери, які виявляють бажання щодо направлення в Україну піротехнічних команд для здійснення гуманітарного розмінування [16].

Ще однією з проблем є неможливість забезпечення тепlopостачання в осінньо-зимовий період у населених пунктах, які зазнали масштабних руйнувань систем життєзабезпечення та критичної інфраструктури (системи опалення, водо-, електро- та газопостачання). Тож, зважаючи на це, наприкінці липня 2022 р. на підставі норм статті 33 Кодексу цивільного захисту України [8] за рішенням Уряду України створено Координаційний штаб з питань підготовки проведення обов'язкової евакуації населення Донецької області в умовах воєнного стану [17] і запроваджено обов'язкову евакуацію населення неокупованих районів Донецької області перед початком опалювального сезону. До штабу увійшли представники міністерств, силових відомств та обласних військових адміністрацій. Таке рішення зумовлено тим, що внаслідок постійних обстрілів територій, наближених до районів ведення активних бойових дій, або тих, що перебувають у зоні досягнення ворожих ракетних систем залпового вогню, у Донецькій області немає газопостачання через постійне руйнування газопроводів, що не дасть змоги розпочати опалювальний сезон в осінньо-зимовий період.

Донецька область є першою, де здійснюється обов'язкова евакуація, але прогнози експертів свідчать про те, що вона може бути поширена й на інші регіони через погіршення ситуації з початком осінньо-зимового опалювального періоду, коли подача тепла тепломережами значно ускладниться внаслідок цілеспрямованих атак агресора на об'єкти теплоенергетики. Зокрема, це стосується окремих частин Запорізької, Миколаївської, Харківської областей, які можуть залишитись без тепло- та електроенергії внаслідок цілеспрямованого руйнування об'єктів їх забезпечення й неможливості їх відновлення [18].

Таким чином, необхідно зазначити, що активні бойові дії на території країни спричинили умови для виникнення масштабних надзвичайних ситуацій з комплексними наслідками на сьогодні та віддалену перспективу [1, с. 161]. За таких умов перед функціональними та територіальними підсистемами єдиної державної системи цивільного захисту виникає необхідність у виконанні низки завдань, більшість з яких непритаманна для повсякденної діяльності та умов карантину, серед яких, зокрема:

- проведення роз'яснювальної роботи серед населення з метою дотримання ним заходів безпеки під час повітряної тривоги, виявлення вибухонебезпечних предметів тощо, а також контроль за дотриманням вимог заходів безпеки;

- обстеження укриттів цивільного захисту в загальноосвітніх закладах і закладах вищої та професійно-технічної освіти тощо;

- ліквідація наслідків впливу засобів ураження під час бойових дій у населених пунктах, на територіях та водних об'єктах, зокрема гуманітарне розмінування територій, звільнених від окупації (населених пунктів, лісосмуг, об'єктів транспортної інфраструктури, сільськогосподарських угідь, водойм тощо);

- вжиття заходів для відновлення роботи об'єктів критичної інфраструктури сфери забезпечення життєдіяльності населення (водо-, електро-, газо-, теплопостачання), які зазнали руйнувань та пошкоджень внаслідок обстрілів військами країни-агресора;

- гасіння пожеж, пошук та рятування людей, які опинилися під завалами у зруйнованих унаслідок ракетних обстрілів приватних та багатоповерхових будинках, будівлях підприємств та торговельних комплексів тощо;

- залучення до ліквідації наслідків ведення бойових дій міжнародних організацій.

**Висновки та напрями подальших досліджень.** Проведене дослідження свідчить про те, що особливостями забезпечення цивільного захисту в умовах воєнного стану є таке. Єдина державна система цивільного захисту, на яку покладається його забезпечення, з 24.02.2022 р. функціонує одночасно у двох режимах: режимі надзвичайної ситуації, встановленому з метою ліквідації наслідків медико-біологічної надзвичайної ситуації природного характеру державного рівня і забезпечення санітарного й епідемічного благополуччя населення, та перебуває у готовності до виконання завдань за призначенням в особливий період, у тому числі у воєнний час, з урахуванням особливостей, що визначаються згідно з нормами міжнародного гуманітарного права, законами України «Про правовий режим воєнного стану» та «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію». На її територіальні та функціональні підсистеми й сили цивільного захисту покладається ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій, які відбуваються не лише у повсякденних умовах, в умовах режиму надзвичайної ситуацій та карантину, а й під час воєнного стану. Водночас варто зазначити, що за шість місяців масштабних бойових дій виявлення та знищення вибухових предметів набуло масштабів гуманітарного розмінування, рятування людей з-під завалів унаслідок потрапляння ракет або їхніх уламків стало масовим явищем, як і ліквідація аварій на об'єктах життєзабезпечення та критичної інфраструктури. А в умовах неможливості проведення опалювального сезону в окремих районах областей, де ведуться активні бойові дії, додається ще й проведення обов'язкової евакуації цивільного населення у більш безпечні регіони. Крім того, є непоодинокі випадки, коли аварійно-рятувальні підрозділи не можуть дістатися місць проведення робіт унаслідок постійних обстрілів військами країни-агресора, що значно ускладнює рятувальні та

відновлювальні роботи. Тож у перспективі важливим є визначення необхідності узагальнення набутого досвіду забезпечення цивільного захисту в умовах воєнного стану з метою врахування у подальшій діяльності єдиної державної системи цивільного захисту в кризових умовах.

#### Список використаних джерел

1. Лещенко О. Я. Трансформація системи цивільного захисту України в умовах сучасних воєнно-політичних конфліктів гібридного типу: дис. ... канд. політ. наук. : спец. 21.01.01 «Основи національної безпеки держави (політичні науки)» / Національний інститут стратегічних досліджень. Київ, 2020. 293 с.
2. Андреев С. О. Державні системи цивільного захисту : інституціональні засади та проблеми розвитку : монографія / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Харків : Тім Пабліш Груп, 2017. 432 с.
3. Белікова К. Г. Теоретико-методологічні засади функціонування та розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту України : дис. ... д-ра наук держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми держ. упр.» / Міжрегіон. акад. упр. персоналом. Київ, 2021. 504 с.
4. Волянський П. Б., Гур'єв С. О., Соловйов О. С., Терент'єва А. В. Кризовий менеджмент і принципи управління ризиками в процесі ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій : монографія / Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту. Вид. 2-ге, виправ. та доповн. Київ : Парлам. вид-во, 2021. 440 с.
5. Потеряйко С. П. Проблеми функціонування правового механізму в єдиній державній системі цивільного захисту. *Право та державне управління*. 2021. № 1. С. 251–255. DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.1.37> (дата звернення : 01.09.2022).
6. Терент'єва А. В., Твердохліб О. С. 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. DOI 10.36.030/2664-3618-2020-2-110-117. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu\\_2020\\_2\\_15](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znpnadu_2020_2_15) (дата звернення : 01.09.2022).
7. Клименко Н. Г. Державне управління в умовах надзвичайних ситуацій : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2014. 224 с.
8. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. Верховна Рада України : Офіційний веб-портал парламенту України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення : 01.09.2022).
9. Відсьогодні командування ООС запроваджує особливий порядок для Донбасу. Укрінформ : мультимедійна платформа іномовлення України. URL : <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/2450573->

- komanduvanna-oos-zaprovadzue-osoblivij-poradok-dla-donbasu.html (дата звернення : 01.09.2022).
10. Про переведення єдиної державної системи цивільного захисту у режим надзвичайної ситуації: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.03.2020 р. № 338-р. Верховна Рада України : Офіційний веб-портал парламенту України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/338-2020-%D1%80/ed20200325#Text> (дата звернення : 01.09.2022).
  11. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022. Президент України : офіційне інтернет представництво. URL : <https://www.president.gov.ua/documents /642022-41397> (дата звернення : 01.09.2022).
  12. Про організацію функціонування єдиної державної системи цивільного захисту в умовах воєнного стану: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 р. № 179-р. Урядовий портал : єдиний вебпортал органів виконавчої влади в Україні. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npras/pro-organizaciyu-funkcionuvannya-yedinoyi-derzhavnoyi-sistemi-civilnogo-zahistu-v-umovah-voennogo-stanu-179-240222> (дата звернення : 01.09.2022).
  13. Питання запровадження та здійснення деяких заходів правового режиму воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 08.07.2020 р. № 573. Верховна Рада України : офіційний веб-портал парламенту України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/573-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення : 01.09.2022).
  14. Про затвердження Положення про організацію оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій та зв'язку у сфері цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 27.09.2017 р. № 733. Верховна Рада України : офіційний вебпортал парламенту України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2017-%D0%BF> (дата звернення : 01.09.2022).
  15. Оцінка екологічної шкоди та пріоритети відновлення довкілля на сході України. Організація з безпеки та співробітництва в Європі. Київ : ВАІТЕ, 2017. 88 с.
  16. У Державній службі з надзвичайних ситуацій створюється 80 нових піротехнічних підрозділів. УКРІНФОРМ. Укрінформ : мультимедійна платформа іномовлення України. URL : <https://www.ukrinform.ua/ rubric-society/3517184-u-dsns-stvoruut-80-novih-pirotehnicnih-pidrozdiliv. html> (дата звернення : 01.09.2022).
  17. Про утворення Координаційного штабу з питань підготовки проведення обов'язкової евакуації населення Донецької області в умовах воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 29.07.2022 р. № 854. Платформа Ліга : закон. URL : <https://ips.ligazakon.net/document /KP220854?an=1> (дата звернення : 01.09.2022).
  18. Евакуація з Донеччини : алгоритм дій. *Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України* : офіційний сайт.

URL : <https://minre.gov.ua/news/evakuaciya-z-donechchyny-algorytm-diy>  
(дата звернення : 01.09.2022).

## References

1. Leshchenko, O. Ia. (2020). *Transformatsiia systemy tsyvilnoho zakhystu Ukrainy v umovakh suchasnykh voienno-politychnykh konfliktiv hibrydnoho typu* [Transformation of the civil defense system of Ukraine in the conditions of modern military-political conflicts of the hybrid type]. (Candidate's thesis). National Institute of Strategic Studies. Kyiv. [in Ukrainian].
2. Andreiev, S. O. (2017). *Derzhavni systemy tsyvilnoho zakhystu: instytsionalni zasady ta problemy rozvytku* [Public systems of civil protection: institutional foundations and development problems]. Kharkiv : Tim Pabliish Hrup. [in Ukrainian].
3. Bielikova, K. H. (2021). *Teoretyko-metodolohichni zasady funktsionuvannia ta rozvytku systemy informatsiino-analitychnoho zabezpechennia tsyvilnoho zakhystu Ukrainy* [Theoretical and methodological principles of the functioning and development of the system of information and analytical support of the civil defense of Ukraine]. Interregional Academy of Personnel Management. Kyiv. [in Ukrainian].
4. Volianskyi, P. B., Huriev, S. O., Soloviov, O. S. & Terentieva, A. V. (2021). *Kryzovyi menedzhment i pryntsypy upravlinnia ryzykamy v protsesi likvidatsii naslidkiv nadzvychainykh sytuatsii* [Crisis management and principles of risk management in the process of eliminating the consequences of emergency situations]. Kyiv, Parlam. vyd-vo. [in Ukrainian].
5. Poteriaiko, S. P. (2021). Problemy funktsionuvannia pravovoho mekhanizmu v yedynii derzhavnii systemi tsyvilnoho zakhystu. *Pravo ta derzhavne upravlinnia*, 1, 251–255. doi.org/10.32840/pdu.2021.1.37 [in Ukrainian].
6. Terent'ieva, A. V., Tverdokhlib, O. S. (2020). Mekhanizm tsyvilnoho zakhystu YeS v umovakh pandemii COVID-19. [The EU civil protection mechanism in the context of the COVID-19 pandemic]. *Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*. Vol. 2. P. 110-117. doi. 10.36.030/2664-3618-2020-2-110-117 [in Ukrainian].
7. Klymenko, N. H. (2014). *Derzhavne upravlinnia v umovakh nadzvychainykh sytuatsii* [Public administration in emergency situations]. Kyiv, NADU. [in Ukrainian].
8. Civil Protection Code of Ukraine: Law of Ukraine from 02.10.2012 r. № 5403-VI. Verkhovna Rada of Ukraine: Official web portal of the Parliament of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> [in Ukrainian].
9. *Vidsohodni komanduvannia OOS zaprovadzhuie osoblyvyi poriadok dlia Donbasu* [From today, the command of the Operation of the United Forces introduces a special order for Donbass]. (2018). Ukrinform: a multimedia platform for foreign broadcasting of Ukraine. Retrieved from <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/2450573-komanduvanna-oos-zaprovadz-ue-osoblivij-poradok-dla-donbasu.html> [in Ukrainian].

10. Pro perevedennia yedynoi derzhavnoi systemy tsyvilnoho zakhystu u rezhym nadzvychainoi sytuatsii [On the transfer of the unified state system of civil protection to the state of emergency]: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 25.03.2020 r. № 338-r. Official web portal of the Parliament of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/338-2020-%D1%80/ed20200325#Text> [in Ukrainian].
11. Pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini [On the introduction of martial law in Ukraine]: Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 24.02.2022 r. № 64/2022. Official online representation of the President of Ukraine. Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> [in Ukrainian].
12. Pro orhanizatsiiu funkcionuvannia yedynoi derzhavnoi systemy tsyvilnoho zakhystu v umovakh voiennoho stanu [On the organization of the operation of the unified state system of civil protection in the conditions of martial law]: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 24.02.2022 r. № 179-r. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-organizaciyu-funkcionuvannya-yedynoyi-derzhavnoyi-sistemi-civilnogo-zahistu-v-umovah-voyenno-go-stanu-179-240222> [in Ukrainian].
13. Pytannia zaprovadzhennia ta zdiisnennia deiakykh zakhodiv pravovoho rezhymu voiennoho stanu [The issue of the introduction and implementation of some measures of the legal regime of martial law]: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 08.07.2020 r. № 573. Official web portal of the Parliament of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/573-2020-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
14. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro orhanizatsiiu opovishchennia pro zahrozu vynyknennia abo vynyknennia nadzvychainykh sytuatsii ta zviazku u sferi tsyvilnoho zakhystu [On the approval of the Regulation on the organization of notification of the threat of occurrence or occurrence of emergency situations and communication in the field of civil protection]: postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 27.09.2017 r. № 733. Official web portal of the Parliament of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/733-2017-%D0%BF> [in Ukrainian].
15. Otsinka ekolohichnoi shkody ta priorytety vidnovlennia dovkillia na skhodi Ukrainy [Environmental damage assessment and environmental restoration priorities in eastern Ukraine]. (2017). Orhanizatsiia z bezpeky ta spivrobotnytstva v Yevropi. Kyiv: VAITE. [in Ukrainian].
16. U Derzhavnii sluzhbi z nadzvychainykh sytuatsii stvoruietsia 80 novykh pirotekhnichnykh pidrozdiliv [80 new pyrotechnic units are being created in the State Emergency Service]. (2022). Ukrinform: a multimedia platform for foreign broadcasting of Ukraine. Retrieved from <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3517184-u-dsns-stvoruut-80-novih-pirotekhnichnih-pidrozdiliv.html> [in Ukrainian].
17. Pro utvorennia Koordynatsiinoho shtabu z pytan pidhotovky provedennia oboviazkovoї evakuatsii naseleння Donetskoї oblasti v umovakh voiennoho stanu [On the formation of the Coordination Headquarters for the preparation of mandatory evacuation of the population of Donetsk region under martial

law]; postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 29.07.2022 r. № 854. League platform: law. Retrieved from <https://ips.ligazakon.net/document/KP220854?an=1> [in Ukrainian].

18. Evakuatsiia z Donechchyny: alhorytm dii [Evacuation from Donetsk region: action algorithm]: Ofits. sait Ministerstva z pytan reintehratsii tymchasovo okupovanykh terytorii Ukrainy. Retrieved from <https://minre.gov.ua/news/evakuaciya-z-donechchyny-algorytm-diy> [in Ukrainian].

## ENSURING CIVIL PROTECTION UNDER THE CONDITIONS OF MARTIAL LAW

Klymenko Nataliia

**Abstract.** In the modern world, there is a transition of the civil defense system from responding to possible emergency situations to ensuring the stability of the state in various crisis situations, as well as strengthening the interaction of management bodies and civil defense forces with the armed forces and law enforcement agencies. In Ukraine, this process is taking place under the difficult conditions of martial law introduced as a result of the large-scale invasion of the Russian Federation troops into the territory of Ukraine. The conducted research shows that the following are the features of providing civil protection in the conditions of martial law. The single state system of civil protection, which relies on its provision, from February 24, 2022, functions simultaneously in two regimes: the regime of an emergency situation, established for the purpose of eliminating the consequences of a medical and biological emergency of a natural nature at the state level and ensuring the sanitary and epidemic well-being of the population, and is ready to carry out assigned tasks in a special period, including wartime, taking into account the specifics determined by the requirements of international humanitarian law, laws of Ukraine «On the legal regime of martial law» and «On mobilization training and mobilization». It is entrusted with the liquidation of the consequences of emergency situations, which occur not only in everyday conditions, in the conditions of the state of emergency and quarantine, but also in the conditions of martial law. At the same time, it is worth noting that during 6 months of large-scale military operations, the detection and destruction of explosive objects has acquired the scale of humanitarian demining, rescuing people from rubble due to the impact of missiles or their debris has become a mass phenomenon, as well as the elimination of accidents at life support facilities and critical infrastructure. And in the conditions of the impossibility of holding the heating season in some areas of the regions where active hostilities are taking place, mandatory evacuation of the civilian population to safer regions is also added. In addition, there are rare cases when emergency and rescue units cannot reach the work sites due to constant shelling by the troops of the aggressor country, which greatly complicates rescue and recovery work.

**Keywords:** martial law, Civil Protection, crisis emergency.

УДК 355.58.001; 351.862.001

**Калиненко Людмила**

ORCID ID 0000-0002-2507-4183

e-mail: lkalynenko@gmail.com

**Слюсар Анатолій**

ORCID ID 0000-0002-3492-2092

e-mail: rasulsa2591@ukr.net

**Помазанова Тетяна**

e-mail: p\_tatiana\_i@ukr.net

**Фомін Анатолій**

ORCID ID 0000-0003-0754-1750

e-mail: fomin3591@ukr.net

## **ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ЄДИНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ НА ОСНОВІ СПРОМОЖНОСТЕЙ ЇЇ СКЛАДОВИХ: ОСОБЛИВОСТІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2\(12\)-234-255](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2(12)-234-255)

**Анотація.** Найважливішою функцією державного управління єдиною державною системою цивільного захисту (далі – ЄДСЦЗ) є планування її діяльності, що являє собою процес визначення цілей, які ЄДСЦЗ або її складові планують досягти за певний період часу, а також необхідних засобів, шляхів та умов їх досягнення. Планування об'єднує компоненти (складові) системи загальною метою, надає усім процесам односпрямованості й координованості, що сприяє найбільш повному та ефективному використанню наявних ресурсів, комплексному, якісному й швидкому вирішенню різноманітних завдань управління. Сучасні загрози національній безпеці України потребують нових підходів до процесу планування у сфері національної безпеки. Наслідком таких змін є подальше удосконалення та розвиток функції державного управління у цій сфері, що передбачає визначення пріоритетів, завдань і заходів із забезпечення національної безпеки України, збалансованого розвитку складових сектору безпеки і оборони на основі оцінки безпекової обстановки, спроможностей сил безпеки і оборони до виконання завдань за призначенням та з урахуванням фінансово-економічних можливостей держави. Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 р. № 2469-VIII спрямований на розв'язання проблем у сфері національної безпеки. У ньому

визначено та розмежовано повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони та запроваджено всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони. Також наведено низку нових термінів і понять, принципи й види планування у сферах національної безпеки і оборони, зміст Стратегії національної безпеки України і Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України тощо. Крім того, у Законі містяться вимоги до планування у сфері цивільного захисту на основі спроможностей з урахуванням підходів, застосовуваних у державах-членах НАТО. Оцінювання спроможностей цивільного захисту та планування на основі спроможностей в Україні було започатковано в секторі оборони, а з 2017 року воно запроваджується у секторі безпеки, зокрема у сфері цивільного захисту. Це нові поняття та новий напрям розвитку цивільного захисту, що враховує новітній досвід планування у країнах-членах НАТО та Збройних Силах України. Метою дослідження є огляд можливих підходів до запровадження системи планування на основі оцінювання спроможностей у сфері цивільного захисту, враховуючи досвід планування на основі спроможностей у секторі безпеки та оборони, зокрема у Збройних Силах України. Запровадження зазначеного вище дає змогу не лише відійти від «ручного», ситуативного планування, а й здійснити планування конкретних заходів розвитку ЄДСЦЗ і її складових, визначити заходи стосовно досягнення ними необхідних спроможностей до виконання завдань за призначенням у поточних і прогнозованих умовах безпекового середовища. Крім того, це допомагає бюджетному плануванню у сфері цивільного захисту та насамкінець покращенню стану національної безпеки держави.

**Ключові слова:** спроможності цивільного захисту, сили цивільного захисту, єдина державна система цивільного захисту, організаційні, технічні, спеціальні спроможності, планування на основі оцінки спроможностей, виконання завдань за призначенням.

**Постановка проблеми.** «Майже будь-яку роботу, щоб її взагалі зробити, треба спланувати, принаймні неформально, на декілька хвилин наперед», – писав Едвард Ф. Денісон, американський економіст. Планування є первісною функцією управління з-поміж решти, оскільки ухвалені в процесі її реалізації рішення визначають характер здійснення всіх інших із них. До функцій планування належать: цілевстановлення; прогнозування; моделювання; програмування.

Донедавна в Україні планування у сфері цивільного захисту здійснювалося традиційними (для країн колишнього СРСР) методами. Його сутність являє собою процес визначення цілей та завдань для ЄДСЦЗ та її складових, які передбачається

(планується) досягти за відповідних умов у певний період, а також засобів, шляхів та порядку їх досягнення. Проте такі підходи до планування застаріли, не відповідають вимогам сьогодення та мають суттєві недоліки.

**Аналіз попередніх досліджень.** Проблеми стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України під різними кутами зору розглядалися в публікаціях В. Горбуліна, А. Качинського [1–2], В. Биченкова, А. Корецького [3–4], О. Резнікова, К. Войтовського, А. Лепіхова [5], О. Малишева, В. Калмикова, О. Левчука [6], Ф. Саганюка, А. Павліковського, П. Щипанського [7], М. Денежкіна, П. Крикуна, І. Руснака [8–9]. Майже всі автори звертали увагу на те, що в Україні практично не було об'єднаної системи органів, що мало б забезпечувати формування й розвиток сектору безпеки і оборони, зокрема і сферу цивільного захисту. В контексті сучасних викликів і загроз та з початком у 2014 році активізації та розширення співробітництва з країнами-членами ЄС та НАТО у сфері цивільного захисту ситуація почала суттєво змінюватися.

Досвід НАТО показує, що запроваджені в країнах Альянсу підходи до планування на основі спроможностей дали змогу перейти до концепції розвитку сил оборони країн-партнерів за принципом «ефективність на противагу кількості» та здійснити функціональну інтеграцію процесів оборонного і бюджетного планування. Кінцевою метою такого планування є формування на підставі прогнозованих економічних умов комплексних спроможностей сил оборони, достатніх для гарантованого виконання визначених завдань.

Питання планування у сфері цивільного захисту висвітлені у багатьох підручниках, посібниках, методичних рекомендаціях, законах та постановах [10–12]. Проте вони стосуються планування діяльності, а не розвитку складових єдиної системи цивільного захисту (далі – ЄДСЦЗ).

Завдяки співробітництву в 2017 році в Україні було започатковано планування у сфері безпеки та оборони на основі спроможностей з урахуванням підходів НАТО. Спершу в секторі оборони, згодом, з 2020 року, воно почало активно впроваджуватися і розвиватися у секторі безпеки, а з першої

фази опрацювання Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України – у сфері цивільного захисту через виконання наукових досліджень. Про це свідчить низка документів і публікацій [1–26]: законодавчих та нормативно-правових документів щодо цивільного захисту та національної безпеки й оборони, статей щодо оборонного стратегічного планування на основі спроможностей у Збройних Силах України, деяких зарубіжних документів, зокрема НАТО.

Актуальність досліджень з питань планування розвитку ЄДСЦЗ та її складових підтверджують соціальні запити щодо методології і методики проведення огляду та оцінювання спроможностей ЦЗ, планування на цій основі розвитку ЦЗ, визначення учасників цього процесу, процедури й порядку його проведення, використання результатів цієї діяльності для формування Єдиного каталогу спроможностей цивільного захисту. На сьогодні зазначених вище методологій і методики у сфері ЦЗ поки що немає, але роботи в цьому напрямі проводяться, зокрема в Інституті державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту.

**Метою статті** є розгляд підходів до планування розвитку цивільного захисту в країнах Європи, НАТО, секторі безпеки та оборони України та шляхів запровадження механізмів планування на основі оцінювання спроможностей в діяльність ЄДСЦЗ.

**Методи дослідження.** У процесі дослідження використовувалися такі загальнонаукові методи, як аналіз, синтез, абстрагування, узагальнення, порівняння. Аналіз дає можливість детально і всебічно вивчити питання планування у сфері цивільного захисту через розчленування предмета планування на складові частини. Синтез, навпаки, розширює попередній досвід, виходячи за рамки наявної основи. Абстрагування дає змогу мислено виділити найбільш суттєве після порівняння та узагальнення підходів до планування, що сьогодні застосовуються у сфері безпеки і оборони (оборонне планування), і вирішити питання щодо можливості та доцільності застосування таких підходів у сфері цивільного захисту.

**Виклад основного матеріалу.** Нині у країнах ЄС та

насамперед НАТО набуло поширення оборонне планування на основі оцінювання спроможностей.

Спроможність у сфері цивільного захисту (організаційна, технічна, спеціальна тощо) – це здатність структурної одиниці (елементу) ЄДСЦЗ або сукупності органів управління, сил і засобів виконувати певні завдання (забезпечувати реалізацію визначених цілей) за певних конкретних умов обстановки, ресурсного забезпечення та відповідно до встановлених нормативними та розпорядчими документами вимог.

Починаючи з 2017 року, такий підхід до оборонного планування стартував і в Україні. У сфері цивільного захисту таке планування перебуває лише на початковому етапі. Відмінність планування на основі спроможностей полягає у його системності, універсальності та можливості здійснювати планування на перспективу для розвитку спроможностей, необхідних для виконання визначених завдань, що дасть змогу більш раціонально використовувати ресурси на потреби забезпечення безпеки населення та територій [6]. Одним із етапів – початковим – є проведення огляду цивільного захисту й розроблення за його результатами каталогів спроможностей функціональних та територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту і (на їх основі) Єдиного каталогу цивільного захисту.

Згідно із Законом України «Про національну безпеку» [13] встановлено необхідність проведення оцінювання стану й готовності складових сектору безпеки і оборони до виконання завдань за призначенням, за результатами якого розробляються та уточнюються 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. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ» [14] передбачено проведення аналізу спроможностей функціональних та територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту, сил цивільного захисту щодо ефективності та оперативності

реагування на прогнозовані надзвичайні ситуації, наслідки військових конфліктів, здатності оперативно розв'язувати завдання за призначенням. Тобто вказано, що одним із найважливіших напрямів слід вважати проведення аналізу потенційних загроз техногенного, природного, соціального і воєнного характеру та аналізу спроможностей сил цивільного захисту щодо ефективності та оперативності реагування на прогнозовані надзвичайні ситуації.

Аналізування проводиться за результатами оцінювання спроможностей ЄДСЦЗ та її складових.

Планування на основі оцінювання спроможностей передбачає здійснення функціонального аналізу. Функції та завдання, що мають виконуватись під час очікуваних (імовірних) майбутніх дій щодо реагування на небезпечні події, трансформуються у вимоги до спроможностей, на підставі чого планується їх створення, утримання та розвиток [20].

Під час планування на основі оцінювання спроможностей передбачається створення, розвиток та підтримання оптимального складу необхідних спроможностей в межах наявних ресурсів. Матеріальні ресурси не завжди є визначальним фактором розвитку спроможностей. Ефективними шляхами нарощування спроможностей може бути удосконалення доктрин, основ застосування, структур органів управління служб та формувань ЦЗ, упровадження нових форм і методів виконання завдань за призначенням, покращення системи відбору, навчання, підготовки та мотивації персоналу тощо [20].

На відміну від планування на основі загроз, планування на основі спроможностей полягає в зосередженні зусиль не на створенні нових організаційних структур для забезпечення протидії відповідним загрозам населенню і територіям, а на розвитку спроможностей сил ЦЗ для ефективного виконання визначених завдань.

Результатом оцінювання безпеки середовища мають бути:

- висновки з оцінки безпеки середовища, характеристика викликів та загроз як окремий документ;
- перелік можливих сценаріїв реагування на НС та варіантів застосування сил і засобів ЄДСЦЗ та її складових;

- інші робочі матеріали, визначені робочою групою.

Перелік сценаріїв і ситуацій розглядається й схвалюється відповідними комісіями з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (комісіями з питань надзвичайних ситуацій) та надається на розгляд за підпорядкованістю.

Визначення та оцінювання спроможностей органів управління та сил ЦЗ здійснюється на основі аналізу варіантів застосування сил та засобів ЄДСЦЗ та її складових для виконання завдань згідно зі сценаріями [27–28], що включає:

- визначення необхідних спроможностей для виконання завдань за сценаріями і варіантами застосування;

- оцінювання наявних спроможностей та їх відповідності чинним вимогам (здатності до виконання завдань за призначенням);

- визначення недостатніх та надлишкових спроможностей через порівняння необхідних та наявних спроможностей;

- планування заходів з утримання наявних, формування недостатніх та позбавлення надлишкових спроможностей.

Зазначений підхід передбачає такий алгоритм (рис. 1):

- визначення завдань за кожним із сценаріїв та рівнем небезпечної події, що надалі мають бути зведені в об'єднаний перелік типових завдань функціональної групи (підгрупи);

- опис умов та критеріїв виконання завдань (умов їх виконання): оперативних, технічних, спеціальних тощо, які у сукупності складають вимоги до спроможностей для формування каталогів спроможностей функціональних груп та підгруп з подальшим включенням їх до Єдиного каталогу спроможностей цивільного захисту;

- підбір з Єдиного каталогу спроможностей ЦЗ (каталогів спроможностей функціональних груп та підгруп) спроможностей, які відповідають визначеним завданням;

- визначення пріоритетності обраних спроможностей (критичних, необхідних, наявних, надлишкових) відповідно до завдань з урахуванням перспективи їх розвитку;

- формування цільового пакету необхідних спроможностей та відповідного їм складу сил.

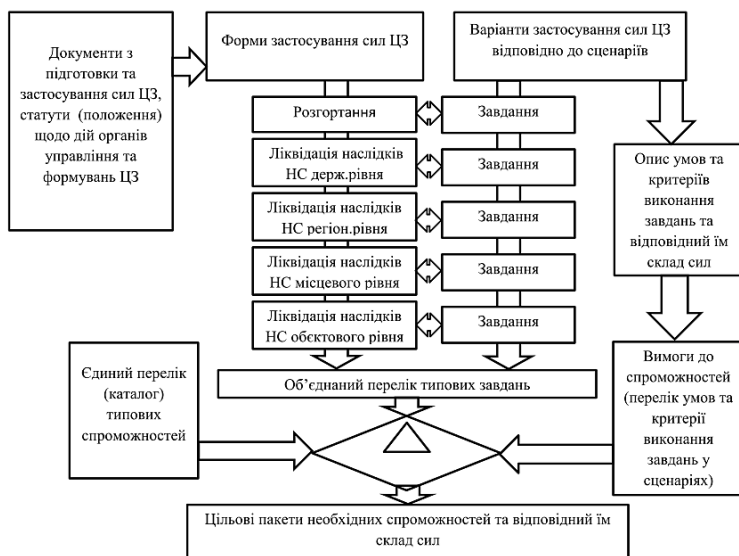


Рисунок 1 – Складові планування сил за характеристиками їх спроможностей

Джерело: розробка авторів

Для встановлення завдань за сценаріями використовується об'єднаний перелік типових завдань. Ці завдання визначаються з урахуванням документів щодо підготовки та застосування органів управління та сил ЦЗ, статутів, положень, настанов та інструкцій для формувань ЦЗ, частин та підрозділів, установ та організацій, чинних нормативно-правових актів, імовірних сценаріїв реагування на НС та варіантів застосування сил і засобів ЄДСЦЗ та її складових.

Забезпечення ресурсами полягає у визначенні їх потреби для досягнення необхідних спроможностей, проведенні оцінки ресурсів для отримання наявних спроможностей, уточненні необхідних спроможностей для максимального збалансування їх вартості з прогнозними показниками фінансування, а також визначення потреби у додаткових фінансових ресурсах для забезпечення розвитку критичних спроможностей на перспективу.

Вихідними даними для визначення потреби у ресурсах є:

- попередні показники проекту бюджету відповідного

рівня на наступний рік та прогноз видатків на подальші два роки;

- запропонований цільовий пакет спроможностей ЦЗ та склад сил.

Враховуються також можливості залучення міжнародної технічної допомоги, щорічний рівень інфляції, зростання індексу цін, а також вимоги законодавчої та нормативно-правової бази для здійснення фінансування в особливий період.

Витрати на потреби для досягнення необхідних спроможностей визначаються в цінах базового року.

Оцінка вартості необхідних та наявних спроможностей ЄДСЦЗ та її складових для виконання завдань за сценаріями здійснюється з метою визначення ступеня відповідності та різниці між наявними й необхідними спроможностями. У результаті оцінювання визначається обсяг потреб у ресурсах для створення необхідних спроможностей з урахуванням їх життєвого циклу (формування, утримування, нарощування, позбавлення) та базових компонентів (складових спроможностей), які є ресурсомісткими (рис. 2).

Формування удосконаленої (перспективної) структури ЄДСЦЗ передбачає розроблення варіантів її структури або її складових та вибір оптимального варіанта на основі критерію «результат / вартість».

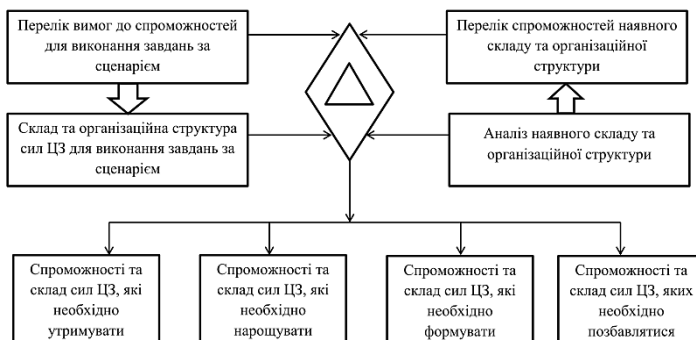


Рисунок 2 – Розподіл спроможностей за складовими їх життєвого циклу

Джерело: розробка авторів

Дані щодо стану та готовності ЄДСЦЗ до виконання завдань за призначенням заносяться до каталогів спроможностей функціональних груп або підгруп – документів, що містять інформацію про перелік основних спроможностей у сфері цивільного захисту, опис їх характеристик та вимог до них, складених у певному порядку (функціональна група та підгрупа, тип носія, код та назва спроможності, територіальна приналежність, сфера застосування, інтегрована оцінка стану, інші реквізити) [29]. На основі каталогів груп і підгруп розробляється Єдиний каталог спроможностей цивільного захисту з метою систематизації основних спроможностей підсистем ЄДСЦЗ, опису їх характеристик та вимог до них, який надається у певному порядку (тип носія, назва та код спроможності, сфера застосування (вид та рівень небезпечної події), опис характеристик та вимог до спроможності, інтегрована оцінка, інші реквізити тощо).

Каталоги розробляються за результатами проведення огляду (аналізу) спроможностей на відповідному рівні функціонування їх носія та подаються на розгляд за підпорядкованістю. Після їх схвалення, керівники відповідних функціональних груп надають їх на розгляд та включення до Єдиного каталогу спроможностей ЦЗ, формування якого здійснює ДСНС України.

Єдиний каталог використовується під час ухвалення рішень щодо планування застосування сил ЦЗ, залучення необхідних сил та засобів або створення угруповань сил для реагування на надзвичайні ситуації, оцінки стану ЦЗ через порівняння наявних і необхідних спроможностей, що визначені згідно з відповідними національними нормативно-правовими та нормативними документами, розв'язання наукових проблем з питань захисту населення і територій, які виявлено під час проведення огляду спроможностей, удосконалення (оновлення) аварійно-рятувального та пожежного обладнання, аварійно-рятувальної, пожежної та спеціальної техніки, а також для розроблення програм державних закупівель і постачання ресурсів.

Слід наголосити, що робота із планування на основі спроможностей у сфері цивільного захисту тільки

розпочинається. На сьогодні фахівці науково-дослідного центру цивільного захисту розробили структуру майбутнього Каталогу (рис. 3).

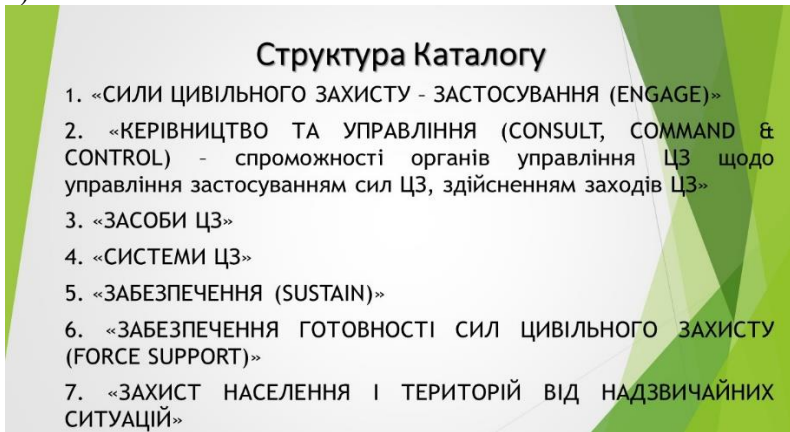


Рисунок 3 – Структура Єдиного каталогу сил цивільного захисту

*Джерело: розробка авторів*

До Єдиного каталогу передбачається вносити основні спроможності у сфері цивільного захисту, які поділяються на функціональні групи (підгрупи) та рівні відповідно до рівня носія спроможностей. Він містить сім функціональних груп (рис. 4).

Функціональні групи (підгрупи) спроможностей – це інтегрований список спроможностей, об'єднаних у групи та підгрупи за функціональним призначенням, рівнем державного управління з деталізацією до окремої спроможності, яка має конкретного носія (функціональна група, підгрупа, підсистема ЄДСЦЗ, ланка, окремий засіб ЦЗ тощо).

Кожна з функціональних груп містить від 2-х до 10-ти підгруп – всього 40. Розподіл спроможностей на групи дає змогу встановити складові цієї спроможності (підспроможності), що полегшує ідентифікацію та планування їх формування, утримання, нарощування (модернізації). Така деталізація дає змогу визначити список об'єднаних спроможностей та конкретні спроможності (завдання) силам ЦЗ.

За результатами визначення та огляду (аналізу)

спроможностей цивільного захисту (далі – ВОСЦЗ), порівняння наявних і необхідних спроможностей ЄДСЦЗ та її складових незалежними експертами і заінтересованими особами, визначаються показники стану спроможностей органів управління, сил, установ та організацій або їх об'єднань, засобів і систем ЦЗ, які умовно поділяються на такі, що:

- відповідають вимогам щодо необхідних спроможностей;
- не відповідають вимогам щодо необхідних спроможностей;
- частково відповідають вимогам щодо необхідних спроможностей;
- відсутні в складі ЄДСЦЗ, що існує;
- зайві (надлишкові або такі, що не існують, передбачається використовувати для вирішення завдань за сценаріями застосування сил ЦЗ).

Ці показники вносяться до Каталогу і у подальшому використовуються під час планування розвитку цивільного захисту на основі спроможностей.

Завдяки Каталогу визначають необхідний склад підсистем ЄДСЦЗ для виконання завдань у тих чи інших випадках НС чи КС.

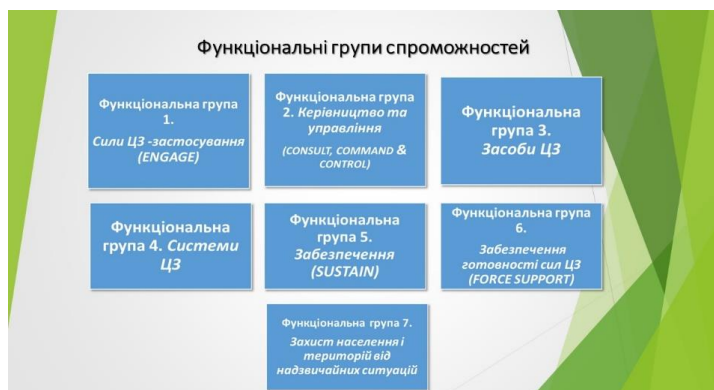


Рисунок 4 – Розподіл спроможностей на функціональні групи, за якими вони вносяться до каталогу (варіант)

Джерело: розробка авторів

За результатами порівняння фактичного та необхідного складу ЄДСЦЗ та її складових визначаються органи управління,

аварійно-рятувальні служби, аварійно-рятувальні формування, установи та організації або їх об'єднання, які:

- відповідають вимогам щодо необхідних спроможностей;
- не відповідають вимогам щодо необхідних спроможностей;
- частково відповідають вимогам щодо необхідних спроможностей;
- відсутні в складі ЄДСЦЗ, який існує;
- зайві (надлишкові або такі, що не передбачається використовувати для розв'язання завдань за сценаріями застосування сил ЦЗ).

Визначення (створення) перспективних органів управління, аварійно-рятувальних служб, аварійно-рятувальних формувань, установ, організацій або їх об'єднань (далі – структур) передбачає:

- використання структур, які існують;
- нарощення спроможностей структур, які існують;
- позбавлення зайвих структур;
- формування нових структур.

Варіанти складу ЄДСЦЗ та її складових визначаються через комбінування органів управління, аварійно-рятувальних служб, аварійно-рятувальних формувань, установ та організацій або їх об'єднань. Кожний варіант оцінюється з погляду його ефективності щодо виконання окреслених завдань, а також вартості трансформації складу, що існує, у перспективний. Вартість визначається обсягами ресурсів на переформування складу ЄДСЦЗ, що існує, та складається з витрат на персонал, техніку та оснащення, запаси МТЗ, інфраструктуру.

Показник вартості досягнення необхідних спроможностей за кожним варіантом складу ЄДСЦЗ визначається в цінах базового року.

Ефективність виконання окреслених завдань та вартість досягнення необхідних спроможностей є критерієм вибору оптимального варіанта перспективного складу ЄДСЦЗ.

Під час вибору оптимального варіанта складу ЄДСЦЗ на основі критерію «результат / вартість» та мінімізації ризиків за сценаріями найбільш результативним вважається варіант, який забезпечує необхідний рівень виконання максимальної

кількості завдань за визначеними сценаріями.

Водночас враховуються такі умови:

- відповідність перспективного складу ЄДСЦЗ завданням за сценаріями;

- своєчасність готовності перспективного складу ЄДСЦЗ до виконання завдань за сценаріями;

- уніфікація та сумісність техніки й оснащення, МТЗ у складі сил безпеки та оборони, а також з підрозділами іноземних держав для виконання спільних завдань;

- здатність забезпечити належні соціальні стандарти для персоналу;

- здатність запропонованого складу ЄДСЦЗ до адаптації і виконання нових завдань.

Процес вибору оптимального варіанта складу ЄДСЦЗ та її складових передбачає використання відповідних аналітичних інструментів (системний аналіз, аналіз за допомогою багатомірних критеріїв тощо) та спрямований на визначення найбільш раціонального варіанта створення необхідних спроможностей ЄДСЦЗ (в умовах ресурсних обмежень), які забезпечать виконання визначених завдань за сценаріями.

Визначений перспективний склад ЄДСЦЗ, функціональних і територіальних підсистем та їх ланок розглядається на засіданні відповідної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (комісії з питань надзвичайних ситуацій) і затверджується керівником відповідного органу управління.

**Висновки та напрями подальших досліджень.** Загалом система планування у разі реалізації певних загроз і НС в Україні є доволі розвиненою та впорядкованою. Зокрема, розробляються різні види планів, у тому числі плани реагування на НС і плани заходів цивільного захисту різних рівнів, плани взаємодії суб'єктів управління та сил цивільного захисту ЄДСЦЗ, плани мобілізаційної підготовки і на особливий період тощо. Планування проводиться у масштабах України, галузі, регіону, міста, району, об'єднаної територіальної громади, суб'єкта господарювання.

Разом із тим у законодавстві України не передбачено планування у разі кризових ситуацій, які виходять за межі

надзвичайних ситуацій, та планування на основі спроможностей.

Запровадження планування на основі спроможностей може дати змогу більш якісно здійснювати планування розвитку сил цивільного захисту, гармонізувати бюджетне планування, відійти від «ручного», ситуативного планування та, як кінцевий результат, – надійно захищати населення і території від небезпечних подій.

Проте перехід до планування на основі спроможностей потребує переосмислення всього процесу планування ресурсного забезпечення ЄДСЦЗ та розв'язання низки окремих проблемних питань:

- формування відповідного термінологічного апарату, передусім пов'язаного з поняттям «спроможності»;
- запровадження нових, специфічних елементів циклу ресурсного планування: оцінювання (огляду) спроможностей сил ЦЗ та оцінювання ризиків, пов'язаних з вибором того чи іншого варіанта розвитку спроможностей залежно від наявного фінансового ресурсу;
- розроблення методик переведення спроможностей у кількісно-якісні показники, передусім для формування відповідних організаційних структур;
- уточнення (перерозподіл) функцій і завдань, а також відповідальних за їх виконання в МВС та ДСНС.

Упровадження в практику діяльності ДСНС планування на основі спроможностей дасть змогу значно покращити якість планування, підвищити здатність ЄДСЦЗ до виконання завдань за призначенням. Водночас забезпечуватиметься активна участь України в реалізації Спільної безпекової політики Європейського Союзу та співробітництво з НАТО.

Результати процесу розвитку спроможностей стимулюватимуть розвиток науки у сфері цивільного захисту, технологій та механізмів постачання й закупівель програм підготовки особового складу сил ЄДСЦЗ до виконання завдань відповідно до практики євроатлантичних держав.

### **Список використаних джерел**

1. Горбулін В. П., Крикун П. М. Розвиток оборонного планування як

- складової національної системи планування у сфері безпеки і оборони за умов наближених до процедур та стандартів НАТО : аналітична записка. Київ : НІСД, 2017. 17 с.
2. Горбулін В. П., Качинський А. Б. Стратегічне планування : вирішення проблем національної безпеки : монографія. Київ : НІСД, 2010. 288 с.
  3. Биченков В. В., Бутенко М. П. Автоматизація процесу розподілу фінансових оборонних ресурсів під час оборонного планування на основі спроможностей. *Наука і оборона*. 2017. № 3/4. С. 26–32.
  4. Vychenkov, V., Koretskyi, A., Oksiuk O., & Vialkova, V. Assessment of capabilities of military groupings (forces) based on the functional group «Engage». *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*. 2018. № 3(95), P. 33–44. URL : <https://doi.org/10.15587/1729-4061.2018.142175> (last accessed : 01.08.2022).
  5. Резнікова О. О., Войтовський К. Є., Лепіхов А. В. *Щодо удосконалення планування на випадок кризових ситуацій* : аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень : вебсайт. URL : <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/schodo-udoskonalenyu-planuvannya-na-vipadok-krizovikh-situaciy> (дата звернення : 15.08.2022).
  6. 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 : 16.08.2022).
  7. Саганюк Ф., Павліковський А., Щипанський П. та ін. Оборонний огляд : український вимір 2014–2018 : монографія / за заг. ред. д. військ. н., проф. І. Руснака. Київ : МО та ГШ ЗС України, НУОУ, 2019. 196 с.
  8. Денежкін М. М. Вплив оцінювання та аналізу спроможностей на визначення заходів розвитку Збройних сил України. *Збірник наукових праць Харківського національного університету Повітряних Сил*. 2018. № 3(57). С. 57–63.
  9. Денежкін М. М., Крикун П. М., Руснак І. С. Проблеми проведення комплексного огляду сектора безпеки та оборони України, погляди на його організацію та вирішення завдань. *Наука і оборона*. 2014. № 4. С. 3–10.
  10. Цивільний захист : підручник / О.І. Запорожець та ін. Київ, 2015. 263 с.
  11. Ярослав Бедрій, Валерій Малов. Цивільний захист України : навч. посіб. для студентів вищих навчальних закладів. Тернопіль, 2014. 392 с.
  12. Методичні рекомендації щодо розроблення планів з питань цивільного захисту : проект / УкрНДІЦЗ ДСНС України. URL : <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=F6642f23e3e9933cd5ce4eaaade39e5c41.pdf> (дата звернення : 01.08.2022).
  13. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2469-19> (дата звернення : 01.08.2022).

14. Про затвердження Порядку проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ : постанова КМУ від 22.05.2019 р. № 5. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/507-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення : 01.08.2022).
15. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/5403-17> (дата звернення : 01.10.2021).
16. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015. Верховна Рада України : вебсайт. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/ card/287/2015](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/287/2015) (дата звернення : 01.07.2022).
17. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 14.03.2016 р. № 92. Президент України : офіційне інтернет-представництво. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/922016-19832> (дата звернення : 01.07.2022).
18. Про організацію планування в секторі безпеки і оборони України : Указ Президента України від 16.05.2019 р. № 225. Президент України : офіційне інтернет-представництво. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/2252019-26835> (дата звернення : 01.07.2022).
19. Про організацію оборонного планування в Міністерстві оборони України і Збройних Силах України у 2018 році на 2019–2021 роки : наказ Міністерства оборони України від 19.12.2017 р. № 670. LIGA 360 : вебсайт. URL : [https://ips.ligazakon.net/document/view/MUS\\_29792?an=1](https://ips.ligazakon.net/document/view/MUS_29792?an=1) (дата звернення : 01.07.2022).
20. Рекомендації з оборонного планування на основі спроможностей в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України / Міністерство оборони України. Київ, 2017. URL : [https://www.mil.gov.ua/content/other/Recommendationson\\_CBP\\_120617.pdf](https://www.mil.gov.ua/content/other/Recommendationson_CBP_120617.pdf) (дата звернення : 01.08.2022).
21. Henry C. Bartlett, G. Paul Holman, Jr., and Timothy E. Somes. *The Art of Strategy and Force Planning*, in *Strategy and Force Planning*. 4th edition. Newport, R. I. : Naval War College Press, 2004. P. 17–33.
22. *Handbook on Long Term Defence Planning*. RTO Technical Report 69. Paris : NATO Research and Technology Organization, 2003. URL : [www.rta.nato.int/pubs/rdp.asp?RDP=RTO-TR-069](http://www.rta.nato.int/pubs/rdp.asp?RDP=RTO-TR-069) (last accessed : 01.08.2022).
23. *Production, maintenance and management of NATO standardization documents*. AAP-03 Ed. J Ver. 3. URL : <https://www.google.com/url?> (last accessed : 01.08.2022).
24. *Guide to Capability-Based Planning*, TR-JSA-TP3-2-2004. *The Technical Cooperation Program. Joint Systems and Analysis Group, Technical Panel 3, MORS Workshop*, Oct. 2004. URL : [www.mors.org/meetings/cbp/read/TP-3\\_CBP.pdf](http://www.mors.org/meetings/cbp/read/TP-3_CBP.pdf) (last accessed : 01.10.2021).
25. Todor Tagarev. *The Art of Shaping Defense Policy : Scope, Components,*

- Relationships (but no Algorithms), Connections. *The Quarterly Journal* 5. 2006. № 1. P. 15–34. URL : <https://consortium.pims> (last accessed : 01.08.2022).
26. Калиненко Л. В., Слюсар А. А., Фомін А. І., Борисова А. С. Спроможності у сфері цивільного захисту. *Науковий вісник : Цивільний захист та пожежна безпека*. 2020. № 1(9). С. 4–13.
27. Слюсар А. А. Огляд цивільного захисту як інструмент формування стратегії розвитку цивільного захисту на основі спроможностей. *Спроможності функціональних та територіальних підсистем ЄДСЦЗ для оперативного розв'язання завдань за призначенням* : матеріали 22 всеукраїнської наук.-практ. конф., м. Київ, 27 жовт. 2021. Київ, 2021. С. 253–261. URL : <https://idundcz.dsns.gov.ua/uk/naukovi-konferenciyi/22-vseukrayinska-naukovo-practicna-konferenciya> (дата звернення : 01.08.2022).
28. Фомін А. І. Алгоритм проведення огляду цивільного захисту. *Спроможності функціональних та територіальних підсистем ЄДСЦЗ для оперативного розв'язання завдань за призначенням* : матеріали 22 всеукраїнської наук.-практ. конф. м. Київ, 27 жовт. 2021. Київ, 2021. С. 280–284. URL : <https://idundcz.dsns.gov.ua/uk/naukovi-konferenciyi/22-vseukrayinska-naukovo-practicna-konferenciya> (дата звернення : 10.08.2022).
29. Калиненко Л. В., Яковлева Я. А. Структура єдиного каталогу спроможностей цивільного захисту : функціональні групи й підгрупи, порядок присвоєння кодів. *Спроможності функціональних та територіальних підсистем ЄДСЦЗ для оперативного розв'язання завдань за призначенням* : матеріали 22 всеукраїнської наук.-практ. конф. м. Київ, 27 жовт. 2021. Київ, 2021. С. 111–120. URL : <https://idundcz.dsns.gov.ua/uk/naukovi-konferenciyi/22-vseukrayinska-naukovo-practicna-konferenciya> (дата звернення : 10.08.2022).

## **References**

1. Gorbulin, V. P. (2017). Rozvytok oboronogo planuvannia yak skladovoyi natsionalnoyi systemy planuvannia u sfiri bezpeky i oborony za umov nablyzhenyh do protsedur ta standartiv NATO [Development of the defensive planning as a component national system of planning in the field of safety and defensive at terms close to procedures and standards of NATO]. Kyiv: NISS [in Ukrainian].
2. Gorbulin, V. P., Kachynskiy, A. (2010). Strategichne planuvannia: vyrishennia problem natsionalnoi bezpeky [Strategic planning: decision of problems of national safety]. Kyiv: NISS [in Ukrainian].
3. Bychenkov, V., Batenko, M. (2017). Avtomatyzatsia protsesu rozpodilu finansovyh oboronnyh resursiv pid chas oboronogo planuvannia na osnovi spromozhnosti [Automation of process of allocation of financial defensive resources is during the defensive planning on the basis of possibilities]. *Nauka i oborona*, 3/4, 26–32. [in Ukrainian].

4. Bychenkov, V., Koretskyi, A., Oksiuk, O., & Vialkova, V. (2018). Assessment of capabilities of military groupings (forces) based on the functional group «Engage». *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*, 3(95), 33–44. doi.org/10.15587/1729-4061.2018. 142175 [in English].
5. Reznikova, O. O., Voitovskiy, K. Ye., Lepikhov, A. V. Shchodo udoskonalennia planuvannia na vypadok kryzovykh sytuatsii: analitychna zapyska. Ofitsiyni sait Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen [Official website of the National Institute of Strategic Studies]. Retrieved from <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/schodo-udoskonalenny-a-planuvannya-na-vipadok-krizovykh-situaciy> [in Ukrainian].
6. Malyshev, O. V., Malysheva, N. R., Kalmykov, V. H, Levchuk, O. V. (2020). Oboronne planuvannia na osnovi spromozhnosti v Ukraini: potochnyi stan i perspektyvy [Capability-based defense planning in Ukraine: current state and prospects]. *Zbirnyk naukovykh prats Tsentru voienno-stratehichnykh doslidzhen Natsionalnoho universytetu oborony im. Ivana Cherniakhovskoho*, № 3(70). doi.org/10.33099/2304-2745/2020-3-70/54-61 [in Ukrainian].
7. Saganiuk, F., Pavlikovskiy, A., Shchypanskiy, P. ta insh. (2019). Oboronnyi oghliad ukrainskyi vymir 2014–2018: monografia [Defense overview of the Ukrainian dimension 2014–2018]. I. Rusnak (Ed.). Kyiv MO ta GSH ZS Ukrainy, NUOU [in Ukrainian].
8. Denezhkin, M. (2018). Vplyv otsiniuvannia ta analizu spromozhnosti na vyznachennia zahodiv rozvytku Zbroinyh syl Ukrainy [Influence of evaluation and analysis of possibilities is on determination of measures of development of Military powers of Ukraine]. *Zbirnyk naukovykh prats Kharkivskoho natsionalnoho universytetu Povitrianykh Syll*, 3(57), 57–63. [In Ukrainian].
9. Dieniezhkin, M. M., Krykun, P M., Rusnak, I. S. (2014). Problemy provedennia kompleksnoho ohliadu sektora bezpeky ta oborony Ukrainy, pohliady na yoho orhanizatsiiu ta vyrishennia zavdan. [Problems of leadthrough of complex review of sector of safety and defensive of Ukraine, looks to his organization and decision of tasks]. *Nauka i oborona*, 4, 3–10. [in Ukrainian].
10. Zaporozhets, O. I. (2015). Tsyvilnyi zahysyt [Civil defence]. Kyiv, [in Ukrainian].
11. Bedrii, Y., Malov, V. (2014). Tsyvilnyi zahust Ukrainy [Civil defence of]. Ternopil [in Ukrainian].
12. Metodychni rekomendatsii shchodo rozroblennia planiv z pytan' tsyvilnogo zahystu Metodichni rekomendatsii shchodo rozroblennia planiv z pytan' tsyvilnogo zahystu [Methodical recommendations are in relation to development of plans on questions civil defence]: proekt / URICD. URL : <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=F6642f23ece9933cd5ce4eaade39e5c41.pdf> [in Ukrainian].
13. On the national security of Ukraine: Law of Ukraine dated June 21, 2018. № 2469-VIII. Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2469-19> [in Ukrainian].

14. On the approval of the Procedure for conducting a review of public safety and civil protection by the Ministry of Internal Affairs: resolution of the CMU from 22 May 2019, № 5. Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/507-2019-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
15. Civil Protection Code of Ukraine: Law of Ukraine dated 02 October 2012, № 5403-VI. Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/5403-17> [in Ukrainian].
16. On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated May 6, 2015 «On the National Security Strategy of Ukraine»: Decree of the President of Ukraine dated May 26 2015, № 287/2015. Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/287/2015> [in Ukrainian].
17. On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated March 4, 2016 «On the Concept of the Development of the Security and Defense Sector of Ukraine»: Decree of the President of Ukraine dated March 14, 2016 № 92. President of Ukraine: official online representation. Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/922016-19832> [in Ukrainian].
18. On the organization of planning in the security and defense sector of Ukraine: Decree of the President of Ukraine from May 16 2019, № 225. President of Ukraine: official online representation. Retrieved <https://www.president.gov.ua/documents/2252019-26835> [in Ukrainian].
19. On the organization of defense planning in the Ministry of Defense of Ukraine and the Armed Forces of Ukraine in 2018 for 2019–2021: Order of the Ministry of Defense of Ukraine from 19 December 2017, № 670. LIGA 360: website. Retrieved from <https://ips.ligazakon.net/document/view/MUS29792?an=11> [in Ukrainian].
20. Rekomendatsii z oboronogo planuvannia na osnovi spromozhnosti v Ministerstvi oborony Ukrainy ta zbroynyh sylah Ukrainy [Recommendations for defense planning based on capabilities in the Ministry of Defense of Ukraine and the Armed Forces of Ukraine]. (2017). Ministerstvo oborony Ukrainy, Kuiv, Retrieved from: [https://www.mil.gov.ua/content/other/Recommendationson\\_CBP\\_120617.pdf](https://www.mil.gov.ua/content/other/Recommendationson_CBP_120617.pdf) [in Ukrainian].
21. Henry, C. Bartlett, G. Paul Holman, Jr., and Timothy E. Somes (2004). *The Art of Strategy and Force Planning*, in *Strategy and Force Planning*. 4th edition. Newport, R. I.: Naval War College Press, 17–33. [in English].
22. *Handbook on Long Term Defence Planning*. RTO Technical Report 69. Paris: NATO Research and Technology Organization, 2003. Retrieved from [www.rta.nato.int/pubs/rdp.asp?RDP=RTO-TR-069](http://www.rta.nato.int/pubs/rdp.asp?RDP=RTO-TR-069) [in English].
23. *Production, maintenance and management of NATO standardization documents*. AAP-03 Ed. J Ver. 3. Retrieved from <https://www.google.com/url?> [in English].
24. *Guide to Capability-Based Planning*, TR-JSA-TP3-2-2004. (2004). *The Technical Cooperation Program. Joint Systems and Analysis Group, Technical Panel 3, MORS Workshop*. Retrieved from [www.mors.org/](http://www.mors.org/)

- meetings/cbp/read/TP-3\_CBP.pdf [in English].
25. Todor Tagarev. (2006). The Art of Shaping Defense Policy: Scope, Components, Relationships (but no Algorithms), Connections. *The Quarterly Journal* 5, № 1, 15–34. Retrieved from <https://consortium.pims> [in English].
  26. Kalynenko L, Slusar, A., Fomin, A., Borysova, A. (2020). Spromozhnosti u sferi tsyvilnogo zahystu [Capability of civil protection]. *Naukovyi visnyk: Tsyvilnyi zahyst ta pozhezhna bezprka*, 1, 4–13. [In Ukrainian].
  27. Sliusar, A. A. (2021). Ohliad tsyvilnogo zakhystu yak instrument formuvannia stratehii rozvytku tsyvilnogo zakhystu na osnovi spromozhnosti [Review of civil defense as a tool for forming a capacity-based civil defense development strategy], Spromozhnosti funktsionalnykh ta terytorialnykh pidsystem YeDSTsZ dlia operatyvnoho rozviazannia zavdan za pryznachenniam : materialy 22 Vseukrainskoi nauk.-prakt. konf. [Capabilities of the functional and territorial subsystems of the EDSCZ for the operational solution of tasks as assigned: materials of 22 All-Ukrainian science and practice. conf.]. Kyiv. Retrieved from <https://idundcz.dsns.gov.ua/uk/naukovi-konferenciyi/22-vseukrayinska-naukovo-practicna-konferenciya> [In Ukrainian].
  28. Fomin, A. I. (2021). Alhorytm provedennia ohliadu tsyvilnogo zakhystu. [Algorithm for carrying out a review of civil protection], *Spromozhnosti funktsionalnykh ta terytorialnykh pidsystem YeDSTsZ dlia operatyvnoho rozviazannia zavdan za pryznachenniam: materialy 22 Vseukrainskoi nauk.-prakt. konf.* [Capabilities of the functional and territorial subsystems of the EDSCZ for the operational solution of tasks as assigned: materials of 22 All-Ukrainian science and practice. conf.]. Kyiv. Retrieved from <https://idundcz.dsns.gov.ua/uk/naukovi-konferenciyi/22-vseukrayinska-naukovo-practicna-konferenciya> [In Ukrainian].
  29. Kalynenko, L. V., Yakovlieva, Y. A. (2021). Struktura yedynoho katalogu spromozhnosti tsyvilnogo zakhystu: funktsionalni hrupy y pidhrupy, poriadok prysvoiennia kodiv [The structure of the unified catalog of civil protection capabilities: functional groups and subgroups, the procedure for assigning codes], *Spromozhnosti funktsionalnykh ta terytorialnykh pidsystem YeDSTsZ dlia operatyvnoho rozviazannia zavdan za pryznachenniam: materialy 22 Vseukrainskoi nauk.-prakt. konf.* [Capabilities of the functional and territorial subsystems of the EDSCZ for the prompt resolution of assigned tasks]. Kyiv. Retrieved from <https://idundcz.dsns.gov.ua/uk/naukovi-konferenciyi/22-vseukrayinska-naukovo-practicna-konferenciya> [In Ukrainian].

## CAPABILITY-BASED PLANNING IN THE SPHERE OF CIVIL PROTECTION: FEATURES AND PERSPECTIVES

Kalynenko Liudmyla, Sliusar Anatolii,  
Pomazanova Tetiana, Fomin Anatolii

**Abstract.** On results the analysis of home and foreign experience of planning in case of emergency or crisis situations and taking into account the necessities of reformation to the sector of safety and defensive of Ukraine looks over of authors are brought in relation to the use in the system of planning, entered in the field of civil defense, planning on the basis of possibilities and prospect of his input in the process of development of subsystems of the single state system of civil defense. The most important function of civil protection management of the unified state system is the planning of its activities. A significant role is played by solving the tasks of protecting the population, territories, natural environment and property from emergency situations by preventing such situations, eliminating their consequences and providing assistance to victims in peacetime and in special periods. This is due to the fact that when solving these tasks, management is carried out under conditions of strict time constraints, the absence of the need to supply material and other resources, and the complexity of organizing interaction of different composition and purpose. Capability assessment and capability-based planning in Ukraine was initiated in the field of defense and taking into account the approaches adopted by NATO member states. Since 2017, it has been developing quite intensively. At the same time, in the field of security and, in particular, in the field of civil protection, these concepts are new, and they have been introduced since the beginning of work on the creation of the Strategy of Public Safety and Civil Protection of Ukraine. The aim of research of this work is determination of the possible going near the input of the planning system on the basis of possibilities in the field of the management of ЄДЦПЗ taking into account experience of the defensive planning on the basis of possibilities in Armed forces of Ukraine. The introduction into the activities of the State Emergency Service of Planning on the basis of favorability can make it possible to more effectively develop planning for the development of civil defense forces, harmonize budget planning, move away from «manual», situational planning and, as a final result, improve the state of the state's security environment, increase the ability of the SSSCD to perform tasks as assigned. At the same time, active participation of Ukraine in the implementation of the Common Security Policy of the European Union and cooperation with NATO is ensured.

**Keywords:** possibility, forces of civil defense, single state system of civil defense, operative (battle, special) possibilities, planning on the basis of possibilities, implementation of tasks on purpose.

УДК 351.8

Ушаков Ігор

ORCID iD 0000-0002-0231-085X

e-mail: Ushakov\_nda@i.ua

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ ЦИВІЛЬНО-ВІЙСЬКОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА У СЕКТОРІ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2\(12\)-256-275](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2(12)-256-275)

**Анотація.** Необхідність аналізу та узагальнення зарубіжного досвіду реалізації цивільно-військового співробітництва виникає у зв'язку з формуванням теоретичної основи для удосконалення вітчизняної моделі цивільно-військового співробітництва як ефективної складової відносин між сектором безпеки і оборони, цивільним середовищем та політичною владою. Здійснено порівняльний та контент-аналізи нормативно-правових документів Північноатлантичного альянсу та провідних країн світу стосовно системи цивільно-військового співробітництва в разі його застосування у міжнародних операціях із підтримання миру й безпеки, ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, гуманітарних операціях тощо. Розкрито основні елементи та поняття, організаційно-штатну структуру типового підрозділу цивільно-військового співробітництва в операціях під проводом НАТО. Висвітлено роль цивільно-військового співробітництва як механізму розв'язання військових задач в умовах кризи із залученням об'єктів цивільного середовища. На думку фахівців збройних сил передових країн світу, цивільно-військове співробітництво є найбільш ефективним і результативним сегментом відносин між збройними силами та суспільством і органами державної влади. Саме тому цивільно-військове співробітництво є функцією збройних сил країн-членів НАТО, яка виконується як органами військового управління (на стратегічному та оперативному рівнях), так і військовими частинами та підрозділами (на тактичному рівні). Важливість дослідження також зумовлюється необхідністю розуміння поняття, сутності, функцій та завдань цивільно-військового співробітництва як необхідного механізму реалізації взаємовідносин між суспільством та складовими частинами силового блоку сектору безпеки і оборони. Встановлено, що реалізація цивільно-військового співробітництва базується на доктринальних документах НАТО та доповнюється відповідно до норм законодавства окремих держав.

**Ключові слова:** сектор безпеки і оборони, цивільно-військове співробітництво, доктрина, СІМІС, НАТО.

**Постановка проблеми.** Після завершення «холодної війни» Північноатлантичний альянс зазнав політичної та військової трансформації, основною метою якої стала стратегія «гнучкого реагування», що базувалась на таких принципах: колективна оборона, конструктивний діалог та співробітництво. Рішення про участь НАТО в миротворчих операціях з підтримання миру та безпеки ООН та ОБСЄ, що було ухвалене у 1992 р., надало можливість залучати до операцій цивільних учасників. Зокрема, завдяки цьому змінилися підходи до врегулювання криз та конфліктів. Як показує міжнародний досвід останніх десятиліть, залучення цивільних гравців у процес вирішення / подолання конфлікту сприяє досягненню головної мети – врегулюванню кризи.

З іншого боку, аналіз вивчення політичної та безпекової ситуації в Україні, яка склалася на початку 2014 р., свідчить про неефективність наявних на той час підходів до проведення заходів, спрямованих на здобуття довіри та покращення співпраці між цивільним сектором, Збройними Силами України та іншими складовими сил оборони України в районах постійної дислокації військових частин і проведення операції.

Враховуючи зазначене, є необхідність у більш детальному дослідженні зарубіжного досвіду реалізації цивільно-військового співробітництва задля імплементації кращих практик інституцій цивільно-військового співробітництва сектору безпеки і оборони провідних країн світу в сучасну українську модель.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Серед дослідників цивільно-військового співробітництва в Україні слід відзначити І. Коропатніка, О. Ноздрачева, В. Попова, О. Минька, Ю. Калагіна, О. Сальнікову, Н. Васюкову, Н. Христинченко, І. Чобіт, Е. Тітко тощо. Праці зазначених вчених можуть бути теоретичним підґрунтям компаративного аналізу визначення поняття цивільно-військового співробітництва, усвідомлення його мети, встановлення основних функцій та завдань для складових сил оборони України. Проте не повністю дослідженою залишається діяльність цивільно-військового співробітництва провідних країн світу.

**Метою статті є проведення** дослідження досвіду цивільно-військового співробітництва провідних країн світу з поясненням основних принципів, завдань та відмінностей моделей їх застосування. Це дасть можливість надалі сформувати основи для вдосконалення моделі цивільно-військового співробітництва сектору безпеки і оборони України.

**Методи дослідження:** Для розв'язання поставлених у дослідженні завдань використовувалися такі загальнонаукові методи, як порівняльний (для характеристики концепцій цивільно-військового співробітництва відповідно до документів Північноатлантичного альянсу та провідних країн світу); системний (для обґрунтування системного характеру інституцій цивільно-військового співробітництва); ретроспективний аналіз та синтез (для розуміння передумов створення інституцій цивільно-військового співробітництва); еволюційний (для дослідження досвіду роботи інституцій цивільно-військового співробітництва від ротації до ротації).

**Виклад основного матеріалу.** «У ХХІ столітті надії людства на мирне існування у постбіполярному світі не виправдовуються, збройні конфлікти спалахують в різних куточках нашої планети. Починаючи з 90-х років минулого століття, кількість таких конфліктів поступово зростає, рівень загроз на регіональному рівні наростає, кількість воєнних операцій збільшується. Змінюється їхній характер, що знаходить свій прояв у поглибленні втручання військового компоненту у площину, яка тривалий час вважалася суто цивільною. Коло завдань, що вирішують військові, значно розширюється. Сьогодні військові разом із суто воєнними все частіше вирішують проблеми соціально-гуманітарного характеру» [1].

Саме тому у 90-х рр. минулого століття внаслідок численних міжетнічних конфліктів на територіях країн Південної та Східної Європи, для врегулювання яких залучалися міжнародні миротворчі сили, в органах військового управління збройних сил країн-членів НАТО виникла потреба у створенні структур, які б працювали з цивільним населенням. Власне, на основі досвіду операцій на території колишньої

Югославії було зроблено висновок, що застосування військових засобів вже не є вирішальним фактором для досягнення кінцевої мети. Найважливіші виклики і загрози потребували всебічного вивчення об'єктів цивільного середовища та впливу громадянського суспільства на дії військових багатонаціональних сил [2]. Вирішення таких проблем покладається на структуру цивільно-військового співробітництва (далі – ЦВС).

Слід зазначити, що підґрунтям для впровадження концепції ЦВС також слугував досвід збройних сил США зі створення центрів ЦВС у північному Іраку (1991 р.), Сомалі (1993–1994 рр.), Руанді (1994 р.) і на Гаїті (1993–1995 рр.). Ці центри функціонували як «місця зустрічі представників збройних сил, урядових служб США, місцевої влади, міжнародних та регіональних організацій, а також неурядових і приватних організацій та місцевого населення» для обміну інформацією та координації зусиль з надання гуманітарної допомоги. Американська військова доктрина не встановлювала жорсткої структури для таких центрів – їх розмір і склад був гнучкий, залежно від ситуації та потреб [3].

Після узагальнення досвіду участі у військових операціях у різних куточках світу було з'ясовано важливість та необхідність організації взаємодії цивільних і військових гравців у зоні конфлікту – розпочалося розроблення доктринальної бази ЦВС в арміях провідних країн світу та безпосередньо у НАТО в разі застосування військ під час проведення міжнародних операцій з підтримання миру і безпеки.

Перед ухваленням першого документа, в якому було закріплено розуміння, основна сутність та орієнтири ЦВС, фахівці з розроблення доктринальних документів НАТО були здатні правильно оцінювати глобальну ситуацію ХХІ ст. з безліччю політичних, економічних, релігійних, етнічних та ідеологічних конфліктів, криз, стихійних лих або гуманітарних катастроф, що потребувало чітких та сталих рішень. Лише військовими засобами вирішити такі масштабні проблеми не можливо. Тож для досягнення бажаного кінцевого результату військовим необхідно скоординувати та синхронізувати свої дії

з цивільними гравцями [4].

У першому офіційному документі НАТО з цього питання – Директиві Військового комітету НАТО (МС 411, NATO Military Policy on Civil-Military Cooperation), ухваленій у серпні 1997 р., передбачалося створення робочої групи НАТО для повноцінного залучення структур ЦВС до Об'єднаного командування НАТО в Європі у термін до 2000 р. (так званий План СІМІС 2000). Цей План містив певні стадії для розроблення концептуальних документів щодо політики, управління, доктрини підготовки, тактичних та технічних процедур ЦВС, упровадження освітньої складової для навчання військових процедур у сфері ЦВС, а також створення певних структур ЦВС (центрів ЦВС) з підготовленим персоналом для виконання планів та завдань ЦВС. Крім того, в Директиві МС 411 ЦВС визначається як «військова операція, основним завданням якої є підтримка цивільної влади, населення, міжнародних та урядових організацій, що сприятиме досягненню військових цілей та реалізації поставлених завдань». Тобто ЦВС повинно розглядатися як складова частина процесу планування будь-якої військової операції. В Директиві також окреслювались принципи системи ЦВС для операцій НАТО, зміст яких полягав у тому, що в будь-якому разі військова складова цієї системи домінує, оскільки військова операція пов'язана насамперед із виконанням військової задачі, а цивільна складова спрямована на економічну сферу, а також необхідність виконання юридичних зобов'язань.

З огляду на зміни у світі та нові виклики в безпековому середовищі виникла потреба у необхідності вдосконалення стратегічних орієнтирів. Так, у 1999 р. була затверджена нова Стратегічна концепція НАТО [5]. А Директива МС 411 була доопрацьована та ухвалена як Директива МС 411/1 у 2001 р. У цьому документі були визначені такі аспекти цивільно-військових відносин, як військова допомога під час надзвичайних ситуацій гуманітарного характеру; планування дій у разі надзвичайних ситуацій цивільного характеру та порядок підтримки військ країною, що приймає військовий контингент. Також вводилось визначення ЦВС (СІМІС) як

координація та співробітництво на підтримку місії між командувачем сил НАТО та цивільними суб'єктами, включаючи національне населення та місцеву владу, а також міжнародні, національні та неурядові організації та агентства. Безпосередня мета СІМІС полягала в тому, щоб налагодити та підтримувати повну співпрацю між командувачем сил НАТО та цивільною владою, організаціями, установами та населенням у районі проведення операції, щоб дати змогу командувачу досягти мети своєї місії. Довгостроковою ж метою СІМІС визначено допомогу у створенні та підтриманні умов, які сприятимуть досягненню цілей Альянсу під час операцій [6].

У Головному штабі Об'єднаних збройних сил НАТО в Європі (SHAPE) у червні 2003 р. було розроблено та підписано основний документ у сфері ЦВС – Доктрину ЦВС НАТО АJP-9. Загалом зміст Доктрини ґрунтувався на основі вже заданих векторів політики НАТО в сфері ЦВС на той час. У документі зазначено, що ключовою складовою успіху військової операції є взаємодія між силами Альянсу та цивільними гравцями. Система ЦВС в операціях НАТО відповідно до цієї Доктрини повинна: ставити в пріоритет військові цілі місії; підтримувати систему керівництва та контролю на всіх рівнях управління; по можливості максимально використовувати цивільні ресурси; концентруватися на пріоритетних проєктах та дотримуватись норм міжнародного гуманітарного права [7].

На певному етапі виникла необхідність у доопрацюванні Доктрини АJP-9 через чергову трансформацію Альянсу. Так, у 2008 р. у Головному штабі Об'єднаних збройних сил НАТО в Європі була створена робоча група із залученням представників Королівства Данія, Чеської Республіки, Федеративної Республіки Німеччина, Королівства Нідерланди, Королівства Норвегія та Республіки Польща для перегляду та упорядкування змісту нового документа з метою пристосування до сучасних викликів та вимог у сфері ЦВС на основі набутого досвіду у веденні військових конфліктів.

У лютому 2013 р. був ухвалений вже переглянутий та доповнений документ – Доктрина АJP-3.4.9, в преамбулі якої зазначалося, що ця Доктрина насамперед стосується командирів та їхніх штабів на оперативному та тактичному

рівнях, а також цивільно-військової взаємодії на стратегічному рівні планування операцій. Це сприяє розвитку діяльності ЦВС, упровадженню відповідних принципів, факторів, необхідних для планування, та визначає вимоги до навченості фахівців ЦВС [8].

Доктрина АJP-3.4.9 складається із шести розділів, в яких детально окреслюються: стратегія Альянсу для встановлення безпечних умов для виконання поставлених завдань; безпосередня роль системи ЦВС в операціях під проводом НАТО; принципи та завдання ЦВС; планування та безпосереднє виконання заходів ЦВС; навчання та тренування персоналу структур ЦВС; робота з цивільними акторами (невійськовими учасниками) тощо.

Поняття цивільно-військової взаємодії (Civil-Military Interaction) у Доктрині АJP-3.4.9 розглядається як заходи, які базуються на спілкуванні, плануванні та координації, що проводять військові органи НАТО разом із міжнародними та місцевими невійськовими суб'єктами, як під час операцій НАТО, так і під час підготовки до них, та які спрямовані на підвищення продуктивності та ефективності їх дій у відповідь на кризи.

А безпосередньо поняття ЦВС (Civil-Military Cooperation, CIMIC) розглядається як спільна функція, що містить набір можливостей, які інтегровані для підтримки досягнення цілей операції і дають змогу командуванню НАТО брати участь у широкому спектрі цивільно-військової взаємодії з різними невійськовими учасниками.

Слід зазначити, що Директива MC 411 стосується стратегічного рівня діяльності ЦВС, Доктрина АJP-3.4.9 охоплює оперативний рівень планування ЦВС, а на тактичному рівні засади ЦВС НАТО визначені у посібнику оперативного командування НАТО «Тактика, методи та процедури ЦВС» (ACO CIMIC Tactics, Techniques and Procedures) [9].

В операціях під проводом НАТО організаційно-штатна структура відділу (групи або секції) ЦВС визначається залежно від поставлених завдань та особливостей конкретної операції. Чисельність особового складу залежить від завдань, кількості проєктів тощо. Наприклад, на стратегічному рівні, структура

управління ЦВС Об'єднаного командування ЗС НАТО «Брюнссум» включає два відділи (див. рис. 1, розглянуто в [3, с. 15]).



Рисунок 1 – Типова структура управління ЦВ

*Джерело: [3, с. 15]*

Завданням органів управління та підрозділів ЦВС є відстеження, аналіз та оцінка політичної та економічної ситуації в зоні відповідальності, розроблення рекомендацій командирів щодо необхідних дій з використання національних ресурсів (цивільних та/або військових), моніторинг за здійсненням гуманітарних проєктів та у разі необхідності забезпечення їх підтримки.

На оперативному та тактичному рівнях підрозділ ЦВС комплектується виключно з огляду на потреби в межах їх функціональних обов'язків. Мінімальною вимогою до штабів усіх рівнів є наявність персоналу, який пройшов підготовку з питань ЦВС, причому організаційно-штатна структура такої секції буде щоразу різною. В будь-якому разі існує посада офіцера зв'язку для налагодження взаємодії з цивільними організаціями.

Для забезпечення ефективного виконання завдань ЦВС у зоні проведення операції можуть бути створені / призначені додаткові групи або підрозділи:

- група ЦВС – підрозділ ЦВС, який може розгортатися у складі національного контингенту або багатонаціональних об'єднаних сил. За своїм складом ця група може бути багатонаціональною або суто національною, проте головною вимогою буде належна підготовка усього її особового складу. Група може мати штаб, штабну роту та декілька рот підтримки

ЦВС. Основне завдання такої групи – забезпечити ієрархічну цілісність під час виконання завдань ЦВС. До її складу можуть входити або додаватися (якщо є потреба) спеціалісти з питань цивільної адміністрації, цивільної інфраструктури, гуманітарної допомоги, економіко-торговельних питань та культури;

- функціональні спеціалісти – залучаються для виконання специфічних завдань, які виникли в процесі оцінки поточної обстановки. Їх залучають на термін виконання окремого завдання. Ці експерти можуть бути як військовими, так і цивільними (безпосередньо з країни чи регіону, де розгорнуті сили). У кожному випадку залучення таких осіб має бути закріплено юридично. Ці спеціалісти мають постійно перебувати у стані готовності до прибуття у визначене місце, якщо є потреба. Іноді висувається вимога до груп ЦВС мати у своїй структурі таких експертів у вузькоспеціальних галузях;

- військовий підрозділ – може визначатися командиром зі складу своїх сил для виконання завдань з цивільно-військового співробітництва.

Також для налагодження співпраці та координації, необхідної для підтримки та успішного виконання місії в зоні вирішення конфлікту іноді створюються центри ЦВС як додатковий військовий компонент. До того ж перевага у створенні таких центрів зумовлюється: сприянням довіри місцевого населення до присутності коаліційних сил; доступом до важливої та необхідної для діяльності підрозділів ЦВС інформації; сприянням інформаційним операціям, що проводяться у зоні відповідальності; наданням командирів якомога більшого обсягу інформації про об'єкти цивільного середовища.

Особлива роль в діяльності структур ЦВС відводиться співробітництву з міжнародними, урядовими та неурядовими організаціями. У навчальному посібнику «Цивільно-військове співробітництво за стандартами НАТО» [3] надаються такі визначення цих організацій:

Міжнародна організація – це міжурядова, регіональна чи світова організація, яка керується міжнародним правом і створюється групою держав на основі міжнародних угод.

Урядові організації фінансово залежать від спонсоруючих

їх урядів, чії зусилля вони підтримують у зоні проведення операції. Їх діяльність вузькоспрямована – сфери управління, охорони здоров'я, економічного розвитку, відновлення інфраструктури, освіти тощо.

Неурядова організація – це приватна, неприбуткова організація, яка не належить жодному з урядів та може створюватися на місцевому, регіональному чи міжнародному рівнях. Проте порівняно з міжнародними організаціями неурядові вирішують менші за масштабом завдання, мають менший бюджет та можливості, але водночас є більш гнучкими у процесі ухвалення рішень та можливості розгортання (мобільності). Найвідомішими є «Лікарі без кордонів», «Права людини», МКЧХ та багато інших. У Доктрині АJP-3.4.9 неурядові організації розглядаються як приватні, некомерційні організації добровільного характеру без жодної урядової або міжурядової приналежності, які утворюються з метою виконання певних робіт, метою яких зазвичай є захист певних інтересів на місцевому, національному, регіональному та міжнародному рівнях.

Важливість співробітництва зі згаданими організаціями в зоні проведення операції, у зоні стихійних лих та надзвичайних ситуацій неоціненна, адже без конструктивного, чіткого та швидкого цивільно-військового діалогу вирішити завдання місії практично неможливо. Враховуючи розглянуте в [3, с. 23] та залежно від стадії (етапу) безпекової ситуації, пропонується розглянути ступінь залучення військової або цивільної складової під час подолання кризи (див. рис. 2, авторське бачення). Такий підхід зумовлюється залученням цивільної складової для врегулювання не тільки воєнного конфлікту, а й будь-якої кризи техногенного характеру тощо.

«Важливість військового або цивільного компонента носить непостійний характер на тому чи іншому етапі вирішення конфлікту. На початкових етапах надзвичайно важлива присутність та ефективна діяльність військових насамперед для забезпечення безпеки та створення належних умов для діяльності цивільних гравців. Військові часто беруть на себе функції, притаманні за звичайних умов цивільним – місцеве управління, надання гуманітарної

допомоги тощо. Проте таке нетипове навантаження має зніматися з військових щонайшвидше, як тільки безпекова ситуація дозволить безпечно розгортання гуманітарних організацій та зробити можливим їх діяльність» [10].

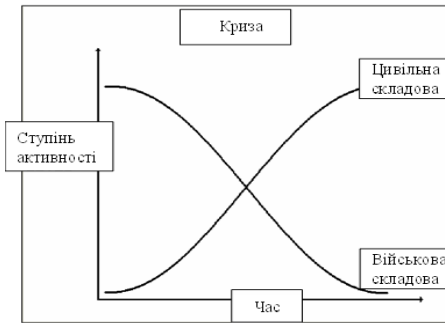


Рисунок 2 – Ступінь залучення військової або цивільної складової під час подолання кризи

*Джерело: розробка автора*

Але слід зазначити, що навіть після завершення конфлікту або кризи необхідно продовжувати надавати постійну всебічну підтримку задля створення відповідних умов для тривалої стабільності у регіоні. Саме для впорядкування процесу діяльності ЦВС НАТО від планування на тактичному рівні до проведення безпосередньо операції, з урахуванням всіх можливостей взаємодії та співробітництва з цивільними організаціями й агенціями в зоні відповідальності була розроблена Інструкція функціонального планування ЦВС (CIMIC Functional Planning Guide (CFPG) [11].

Отже, можна констатувати, що Північноатлантичний альянс визначив шлях врегулювання кризових ситуацій через призму цивільно-військової взаємодії та співробітництва задля чіткого виконання поставлених задач у цивільному середовищі, де найважливішим аспектом для швидкого вирішення конфлікту є плідна взаємодія з об'єктами цивільного середовища.

«Розмаїття національних підходів до ЦВС обумовлене різним досвідом тієї чи іншої країни за останні десятиліття, а

також відображає різноплановість їх особистих та національних інтересів. Отже, попередній досвід участі країни в певному конфлікті та сукупність її національних інтересів впливають на вироблення поглядів на систему ЦВС та особливості її функціонування. Тобто йдеться про раціонально-культурну сукупність змінних у формуванні концепції ЦВС, де раціональне формується на основі чітко визначених національних інтересів, а культурна складова формується набуттям нового досвіду, вивченням нової культури» [3].

Національні доктрини з питань ЦВС різних держав здебільшого базуються на Доктринах НАТО АР-9 та АР-3.4.9 та доповнюються відповідно до норм власного законодавства та стратегічних національних орієнтирів.

Так, наприклад, еквівалентом ЦВС у доктринах США та Канади є цивільно-військові операції, під якими розуміють діяльність командира з метою налагодження, підтримання відносин, здійснення впливу чи прагматичного використання відносин між військовими, урядовими та неурядовими цивільними організаціями, представниками влади, цивільним населенням на території проведення операції з позитивним, нейтральним або ворожим ставленням до військової присутності. Однак існує важлива відмінність між доктринами США, Канади та Доктрин НАТО. Доктрини НАТО не зосереджені тільки на проведенні гуманітарних проєктів та вбачають у ЦВС можливість покращення координації з об'єктами цивільного середовища. Своєю чергою доктринальний підхід США та Канади зосереджується на здійсненні впливу на об'єкти цивільного середовища з метою підтримки своїх сил. Також цікавим фактом є те, що перед ухваленням рішення щодо вогневого ураження командир запитує у фахівців ЦВС, чи існує можливість вирішення проблеми через цивільно-військову взаємодію з об'єктами цивільного середовища задля досягнення прихильності місцевого населення тощо.

«У доктрині ЦВС Республіки Хорватія зазначено, що сучасна теорія цивільно-військових відносин пов'язана з розподілом сторін, де однією стороною є громадянське суспільство, а іншою – збройні сили. Починаючи з 2000-х років,

уряд Республіки Хорватія активізував свою діяльність щодо реформування цивільних і військових відносин. Звичайно, були певні труднощі: необхідність реалізації оборонних реформ у контексті цивільно-військового співробітництва, відсутність досвіду цивільної та військової оборони та необхідність скоротити витрати на оборону із загального бюджету з подальшою модернізацією збройних сил» [12]. Загалом доктрина ЦВС збройних сил Республіки Хорватія базується на доктринах НАТО АJP-9 та АJP-3.4.9, які розглядаються як загальні стандарти для здійснення діяльності збройними силами Республіки Хорватія. Розвиток системи ЦВС у цій країні пов'язаний із реформуванням збройних сил відповідно до стандартів НАТО.

Концепція, запропонована Французькою Республікою, базувалась на впровадженні комплексного підходу до подолання криз на прикладі африканської та афганської криз 90-х років минулого століття. Такий підхід був упроваджений в Ісламській Республіці Афганістан восени 2009 р. [13]. Він був спрямований на врегулювання кризи із обов'язковим виконанням всіх кроків, які дають змогу країні повернутися до стабільності. До напрямів діяльності структур ЦВС у згаданому підході належать: зміцнення співпраці з об'єктами цивільного середовища; актуалізація досвіду навчання та підготовки; зв'язки з громадськістю; стабілізація та реконструкція. Йшлося про вдосконалення моделі ЦВС таким чином, щоб її суб'єкти змогли ефективно взаємодіяти в напрямках управління, безпеки, економічного та соціального розвитку задля швидкого досягнення цілей місії (операції).

Модель ЦВС Федеративної Республіки Німеччина орієнтована на тісну співпрацю структур ЦВС з державними та недержавними організаціями як у самій країні, так і поза її межами. Обґрунтовується це необхідністю забезпечення умов політичної безпеки в регіоні, запобігання виникненню конфліктів та криз, а також забезпечення національних інтересів самої держави. Підрозділом, що опікується питаннями ЦВС у Бундесвері є підрозділ Об'єднаних сил забезпечення. Він виконує функцію сполучної ланки між армією та органами цивільного захисту як у країні, так і в міжнародних операціях із

підтримання миру та безпеки. Отже, цивільно-військова взаємодія Бундесверу базується на взаємодії військових з об'єктами цивільного середовища для досягнення цілей операції в межах спільного забезпечення безпеки та сприяння виконанню військових завдань.

ЦВС Королівства Данія визначається як співробітництво, що спрямоване на підтримку операцій військового командира, завданням якого є взаємодія та співпраця з місцевою владою та населенням. Структура ЦВС є військовим елементом з головним завданням підтримки військової компоненти в районі проведення місії (операції) та налагодження зв'язку з об'єктами цивільного середовища. Слід зазначити, що Королівство Данія було однією з перших країн НАТО, яка організувала вирішення питання задоволення потреб місцевого населення в зоні проведення місії (операції). Цей підхід був реалізований через «датську ініціативу» Узгодженого планування та цивільної і військової діяльності в міжнародних операціях (The Concerted Planning and Action of Civil and Military Activities in International Operations (CPA) [14], засновану на досвіді, отриманому на Балканах, в Ісламській Республіці Афганістан, Республіці Ірак, Федеративній Демократичній Республіці Ефіопія та Держави Еритрея. Цей документ був ухвалений міністерством оборони та міністерством закордонних справ Королівства Данія у 2004 р. Гуманітарні та завдання з відновлювання цивільної інфраструктури згідно з цією ініціативою не належать до основних завдань збройних сил будь-якої держави-контриб'ютора й реалізуються цивільними організаціями та установами. Однак, якщо безпекова ситуація не дає змоги цивільним суб'єктам це зробити, тоді військові повинні активізувати власні зусилля в цьому напрямі. Також варто зазначити, що завдяки «датській ініціативі» НАТО почало збільшувати співробітництво зі спеціальними органами ООН, такими як Департамент поточних операцій та Управління із координації гуманітарних питань, для обміну інформацією та планування подальших спільних дій.

ЦВС Королівства Норвегія також діє відповідно до Доктрин НАТО. ЦВС втілене як функція у всю військову діяльність країни. До одного з основоположних елементів

концепції оборони Королівства Норвегія належить цивільно-військова співпраця, під якою розуміється необхідність залучення цивільних та військових ресурсів для підтримання належного забезпечення інтересів та рівня безпеки країни. Структура ЦВС Королівства Норвегія складається з групи підтримки (забезпечує діяльність ЦВС у міжнародних операціях з підтримання миру та безпеки) та волонтерів. Слід також зауважити, що однією з країн-засновниць центрів ЦВС є саме Королівство Норвегія. Тож як військовий інструмент ЦВС розглядається в цій державі економічно вигідним, а загальна концепція оборони передбачає оптимальне використання ресурсів збройних сил та громадянського суспільства для своєчасного реагування на кризи, надзвичайні операції та будь-які оперативні завдання, що виникають перед сектором безпеки і оборони.

Концепція ЦВС у національній доктрині оборони Королівства Нідерланди також базується на доктринах НАТО. Особлива увага приділяється діяльності щодо розбудови миру (peace-building activities), що спрямована на заходи, які проводяться здебільшого цивільними організаціями та установами, а вже в разі потреби залучається і військова складова у формі ЦВС. Сама ж модель ЦВС Королівства Нідерланди поділяється на дві категорії: підтримка військових підрозділів цивільними організаціями (поставка товарів та послуг, інфраструктурне забезпечення) та безпосередньо операції військових підрозділів на підтримку об'єктів цивільного середовища (розмінування, допомога в реконструкції тощо). Однак, на відміну від положень доктрин НАТО, у концепції ЦВС Королівства Нідерланди є особливість, що полягає в реалізації ЦВС всередині країни (domestic CIMIC) у формі операцій щодо забезпечення національної безпеки та реагування на внутрішні стихійні лиха.

Аналіз досвіду застосування ЦВС структурами ООН показує, що вони розставляють дещо інші акценти у своїй діяльності. Провідна роль в діяльності ЦВС належить цивільним інституціям, а військовій компоненті відводиться вторинна роль. До основних напрямів діяльності цивільних інституцій ООН належать: відновлення демократії; організація

виборів; дотримання прав людини; надання гуманітарної допомоги; відновлення системи державного управління та судових органів; відновлення ключових об'єктів інфраструктури; розроблення фінансово-економічної та соціальної політики; організація інвестицій тощо [1].

**Висновки та напрями подальших досліджень.** Також слід розуміти, що врегулювання будь-якої кризи відбувається в умовах цивільного середовища, і саме структури ЦВС дають можливість складовим сектору безпеки і оборони розв'язати поставлені задачі чітко, скоординовано з цивільним сектором та з урахуванням регіональних особливостей. Згідно з проведеним аналізом створення та функціонування структур ЦВС НАТО, ООН та провідних країн реалізація ЦВС здебільшого базується на доктринальних документах НАТО та власних стратегічних національних орієнтирах окремих держав. Запорукою ж досягнення поставленої мети з подолання кризи вважається оптимізація співпраці й співробітництва військової компоненти та об'єктів цивільного середовища. Важливим є те, що система, а інколи й модель ЦВС будь-якої держави буде вдосконалюватись на основі аналізу досвіду з подолання кризи.

Важливим для імплементації кращих практик щодо вдосконалення системи та інституцій цивільно-військового співробітництва сил оборони України є внесок Північноатлантичного альянсу й провідних країн світу в концепцію комплексного підходу щодо налагодження взаємодії з цивільним сектором через систему цивільно-військового співробітництва. Така взаємодія надає можливість військовим досягти бажаного кінцевого результату через координацію дій, синхронізацію зусиль та уникнення або вчасне вирішення конфліктних ситуацій між цивільними і військовими, поєднуючи, таким чином, військові операції та процес досягнення мети через політичне врегулювання.

#### **Список використаних джерел**

1. Калагін Ю. А. Феномен цивільно-військового співробітництва Збройних Сил України : концептуальні засади дослідження. *Український соціологічний журнал*. 2017. № 1–2. С. 64–68.
2. Чобіт І. Р. Історичний досвід провідних країн світу у запровадженні та функціонуванні структур цивільно-військового співробітництва (CIMIC).

- Військово-науковий вісник*. 2019. С. 179–192. doi:10.33577/2313-5603.31.2019.179–192
3. Цивільно-військове співробітництво за стандартами НАТО : навчальний посібник. Київ : НУОУ ім. Івана Черняхівського, 2015. 87 с.
  4. Тітко Е. В. Особливості правового регулювання діяльності CIMIC в організації Північноатлантичного договору. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 2. С. 158–161. URL : [http://www.lsej.org.ua/2\\_2017/44.pdf](http://www.lsej.org.ua/2_2017/44.pdf) (дата звернення : 01.09.2022).
  5. Lene Kristoffersen. Norwegian CIMIC in Afghanistan. Institutt for Statsvitenskap, Universitetet I Oslo, 2005. 134 p.
  6. MC 411/1 NATO Military Policy on Civil-Military Cooperation. 18 Jan 2002. *NATO* : website. URL : <http://www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm> (last accessed : 02.09.2022).
  7. NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine (AJP-9). June 2003. *NATO* : website. URL : <https://www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf> (last accessed : 02.09.2022).
  8. Allied Joint Doctrine for Civil-Military Cooperation (AJP-3.4.9 Edition A). 18 February, 2013. URL : [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/757583/archive\\_doctrine\\_nato\\_cimic\\_ajp\\_3\\_4\\_9.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/757583/archive_doctrine_nato_cimic_ajp_3_4_9.pdf) (last accessed : 03.09.2022).
  9. Allied Command Operations Manual (AM) 86-1-1 (ACO CIMIC Tactics, Techniques and Procedures). 2012. URL : <https://www.handbook.cimic-coe.org/8.-annex/reference-docs/TTPs.pdf> (last accessed : 03.09.2022).
  10. Васюкова Н. В. Цивільно-військове співробітництво в Україні : створення та розвиток у кризових умовах. *Інформаційна безпека людини, суспільства, держави*. 2017. № 1. С. 84–95. URL : [file:///C:/Users/User/Downloads/iblsd\\_2017\\_1\(21\)\\_13.pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/iblsd_2017_1(21)_13.pdf) (дата звернення : 05.09.2022).
  11. Allied Command Operations. Civil-Military Co-operation Functional Planning Guide. 2017. URL : <https://www.handbook.cimic-coe.org/8.-annex/reference-docs/Civil-Military%20Cooperation%20Functional%20Planning%20Guide.pdf> (last accessed : 05.09.2022).
  12. Лещенко О. Я. Міжнародний досвід трансформації систем цивільного захисту в умовах сучасних воєнно-політичних конфліктів. *Молодий вчений*. 2017. № 8(48). С. 339–344. URL : <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2017/8/75.pdf> (дата звернення : 05.09.2022).
  13. Carnegie endowment for international peace. Civil – Military Cooperation in Afghanistan : The French Experience. *Carnegie Endowment* : website. URL : <https://carnegieendowment.org/2014/12/19/civil-military-cooperation-in-afghanistan-french-experience-pub-57576> (last accessed : 05.09.2022).
  14. NATO Improving civil-military cooperation the Danish way. 1 April 2005. *Nato* : website. URL : [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_22036.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_22036.htm?selectedLocale=en) (last accessed : 06.09.2022).

## References

1. Kalahin, Y. A. (2017). Fenomen tsyvilno-viiskovoho spivrobitnytstva Zbroinykh Syl Ukrainy: kontseptualni zasady doslidzhennia [The phenomenon of civil-military cooperation of the Armed Forces of Ukraine: conceptual foundations of the study]. *Ukrainskyi sotsiologichnyi zhurnal*, 1–2, 64–68 [in Ukrainian].
2. Chobit, I. R. (2019). Istorychnyi dosvid providnykh krain svitu u zaprovadzhenni ta funktsionuvanni struktur tsyvilno-viiskovoho spivrobitnytstva (CIMIC) [Historical experience of the world's leading countries in the implementation and functioning of civil-military cooperation structures (CIMIC)]. *Viiskovo-naukovi visnyk*, 179–192. [in Ukrainian].
3. Natsionalnyi universytet oborony Ukrainy imeni Ivana Cherniakhovskoho (2015). *Tsyvilno-viiskove spivrobitnytstvo za standartamy NATO* [Civil-military cooperation according to NATO standards], Kyiv [in Ukrainian].
4. Titko, E. V. (2017). Osoblyvosti pravovoho rehuliuвання diialnosti CIMIC v orhanizatsii Pivnichnoatlantynchoho dohovoru. [Peculiarities of legal regulation of CIMIC activities in the North Atlantic Treaty Organization]. *Yurydychnyi naukovyi elektronnyi zhurnal*, 2. Retrieved from [http://www.lsej.org.ua/2\\_2017/44.pdf](http://www.lsej.org.ua/2_2017/44.pdf) [in Ukrainian].
5. Lene Kristoffersen (2005). Norwegian CIMIC in Afghanistan. Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo [in English].
6. MC 411/1 NATO Military Policy on Civil-Military Cooperation. (18 Jan, 2002). *Official site NATO*. Retrieved from <http://www.nato.int/ims/docu/mc411-1-e.htm> [in English].
7. NATO Civil-Military Cooperation (CIMIC) Doctrine (AJP-9). (June, 2003). *Official site NATO*. Retrieved from <https://www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf> [in English].
8. Allied Joint Doctrine for Civil-Military Cooperation (AJP-3.4.9 Edition A). (18 February 2013). Retrieved from [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/757583/archive\\_doctrine\\_nato\\_cimic\\_ajp\\_3\\_4\\_9.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/757583/archive_doctrine_nato_cimic_ajp_3_4_9.pdf) [in English].
9. Allied Command Operations Manual (AM) 86-1-1 (ACO CIMIC Tactics, Techniques and Procedures). (2012). Retrieved from <https://www.handbook.cimic-coe.org/8.-annex/reference-docs/TTPs.pdf> [in English].
10. Vasiukova, N. V. (2017). Tsyvilno-viiskove spivrobitnytstvo v Ukraini: stvorennia ta rozvytok u kryzovykh umovakh [Civil-military cooperation in Ukraine: creation and development in crisis conditions]. *Informatsiina bezpeka liudyny, suspilstva, derzhavy*, 1, 84–95. [in Ukrainian].
11. Allied Command Operations. Civil-Military Co-operation Functional Planning Guide (2017). Retrieved from <https://www.handbook.cimic-coe.org/8.-annex/reference-docs/Civil-Military%20Cooperation%20Functional%20Planning%20Guide.pdf> [in English].
12. Leshchenko, O. Ia. (2017). Mizhnarodnyi dosvid transformatsii system tsyvilnoho zakhystu v umovakh suchasnykh voienno-politychnykh konfliktiv [International experience of transformation of civil protection systems in the conditions of modern military and political conflicts]. *Molodyi vchenyi*, 8(48), 339–344.

Retrieved from <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2017/8/75.pdf> [in Ukrainian].

13. Carnegie endowment for international peace. Civil – Military Cooperation in Afghanistan: The French Experience. *Official site Carnegie Endowment*. Retrieved from <https://carnegieendowment.org/2014/12/19/civil-military-cooperation-in-afghanistan-french-experience-pub-57576> [in English].
14. «NATO Improving civil-military cooperation the Danish way». *Official site Carnegie Endowment*. Retrieved from [https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions\\_22036.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_22036.htm?selectedLocale=en) [in English].

## FOREIGN EXPERIENCE OF IMPLEMENTING CIVIL-MILITARY COOPERATION IN THE SECURITY AND DEFENSE SECTOR

Ushakov Ihor

**Abstract.** The need to analyze and generalize the foreign experience of implementing civil-military cooperation arises in connection with the formation of a theoretical basis for improving the domestic model of civil-military cooperation as an effective component of relations between the security and defense sector, the civilian environment and political power. In this article, a comparative and content analysis of the normative-legal documents of the North Atlantic Treaty Organization and the leading countries of the world regarding the system of civil-military cooperation in its application in international operations to maintain peace and security, liquidation of man-made and natural emergencies, humanitarian operations, etc. has been carried out. The main elements and concepts, the organizational structure of a typical unit of civil-military cooperation in NATO-led operations are disclosed. The role of civil-military cooperation as a mechanism for solving military tasks in crisis conditions with the involvement of civil environment objects is highlighted. According to experts of the armed forces of the leading countries of the world, civil-military cooperation is the most effective and efficient segment of the relations between the armed forces, society and public authorities. That is why civil-military cooperation is a function of the armed forces of NATO member states, which is performed both by military authorities – at the strategic and operational levels, and by military units – at the tactical level. The importance of the research is also determined by ensuring an understanding of the concept, essence, functions and tasks of civil-military cooperation, as a necessary mechanism for the implementation of relations between society and the constituent parts of the power block of the security and defense sector. It was detected that the implementation of civil-military cooperation is based on NATO's doctrinal documents and supplemented in accordance with the legislation of respected individual states.

**Keywords:** security and defense sector, civil-military cooperation, doctrine, CIMIC, NATO.

УДК 352.1+614.8

**Ткачук Роман**

ORCID iD 0000-0003-0556-7682

e-mail: kars2004@ukr.net

**Євсюков Олександр**

ORCID iD 0000-0001-8586-9896

e-mail: 1957.eap@gmail.com

## **АНТИКРИЗОВЕ УПРАВЛІННЯ ВЕЛИКИМ МІСТОМ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ**

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2\(12\)-276-303](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2(12)-276-303)

**Анотація.** За результатами дослідження визначено, що генеза українського місцевого самоврядування визначає низку сучасних і актуальних проблем у галузі науки, економіки, організації та права, що потребують пошуків їх невідкладного розв'язання задля забезпечення великими містами України досягнутого рівня життя та відповідного рівня муніципальної безпеки. На сьогодні муніципальна безпека є компонентом теорії і практики національної безпеки України та інструментом для забезпечення суспільної цілісності та спроможності держави протистояти загрозам, що характеризує надійність існування та стійкість розвитку соціально-політичної системи держави. Тобто муніципальна безпека є особливим комплексним видом діяльності, що включає сукупність заходів, спрямованих на запобігання небезпекам і загрозам різного характеру як мешканцю, так і громаді великого міста. Відповідно під потенційними та явними небезпеками слід розуміти поєднання несприятливих явних або латентних факторів, що опосередковано або прямо впливають на стан муніципальної безпеки. Визначено, що антикризове управління великим містом в умовах НС має враховувати такі складові: забезпечення сталого функціонування великого міста, відновлення нормальних умов життєдіяльності містян і функціонування критичної інфраструктури міста; визначення напрямів розвитку великого міста і післякризовий період; налагодження співпраці з міжнародними партнерами та іншими регіонами країни; вирішення логістичних проблем і накопичення резервних запасів продукції критичного постачання, в тому числі забезпечення продовольчої і паливної безпеки. Цей важливий напрям адміністрування досліджувався здебільшого фрагментарно та епізодично і був зумовлений виникненням лише кризових явищ, що супроводжували соціально-економічні системи зарубіжних країн. Доведено, що муніципальна безпека є особливим видом діяльності щодо її забезпечення, яка охоплює систему заходів, спрямованих на запобігання

небезпекам і загрозам різного характеру людині та громаді великого міста. Водночас під такими небезпеками і загрозами слід розуміти сукупність несприятливих факторів (наявних або латентних), які прямо або опосередковано впливають на нормальний стан муніципальної безпеки. Такий підхід дає змогу розглядати муніципальну безпеку як наявний в державі рівень протидії загрозам різноманітного характеру нормальному стану життєдіяльності останньої, а також ступінь захищеності людини й суспільства. Це також передбачає, що держава і суспільство займають наступальну позицію щодо належного забезпечення захисту життєво важливих національних інтересів та превентивно протидіють реальним (імовірним) загрозам. Констатовано, що нині в Україні немає сучасної системи планування на випадок кризових ситуацій, яка передбачає широку міжвідомчу взаємодію і координацію такої діяльності. Вирішення цієї проблеми можливе у межах формування національної системи стійкості і покладання відповідних функцій на координаційний орган із забезпечення національної стійкості. З огляду на зазначене рекомендується визначення правових засад планування у сфері цивільного захисту, зокрема порядку розроблення і узгодження планів у межах єдиної державної системи цивільного захисту.

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

**Постановка проблеми.** Нині генеза українського місцевого самоврядування визначає низку сучасних і актуальних проблем у галузі науки, економіки, організації та права, що потребують пошуків невідкладного розв'язання задля забезпечення великими містами України досягнутого рівня життя та відповідного рівня муніципальної безпеки. Це спричинено наявними світовими практиками і тенденціями глобалізації, що вочевидь потребує формування ефективної державної влади в Україні на всіх рівнях державного управління – центральному, регіональному та місцевому, що має забезпечити ефективний перебіг соціально-економічного розвитку регіонів. Задля цього необхідно винайти оптимальне співвідношення між автономією місцевого рівня та контролю з боку держави. Поточною тенденцією еволюції розвинутих держав світу є децентралізація влади з передачею більшої частини державних функцій від центру до регіонів із зменшенням відстані між владою і населенням.

Слід розуміти, що на сьогодні під час активних військових дій, спричинених невмотивованою агресією російської

федерації, почастишали ситуації щодо звернення органів місцевого самоврядування, оминаючи середню ланку управління, до центральних органів влади по допомогу щодо вирішення гуманітарних питань та захисту мешканців громади міста або іншого населеного пункту.

Зважаючи на викладене вище, нині головним напрямом дослідження безпеки великих міст є визначення резильєнтності міста (спроможності функціонувати), його критичної інфраструктури функціонувати в умовах надзвичайних ситуацій (НС) та військових дій і забезпечувати містян всім необхідним, а також швидко відновлюватися у разі руйнувань і пошкоджень.

Існує практика європейських країн розглядати муніципальну безпеку не лише в розрізі запобігання протиправним діям і порушенню правопорядку. Сучасні практики до переліку загроз також включають загрози (НС) природного, техногенного і соціокультурного характеру. Після міграційної кризи 2015 р. багато європейських країн додали до цього переліку подібні події як окремий вид загроз. Аналогічний підхід дає змогу розглядати муніципальну безпеку як місцевий рівень спроможності функціонувати в умовах викликів і загроз різного характеру. Відповідно передбачається наявність наступальної позиції щодо протидії загрозам (принцип «крок вперед») та підготовленої протидії прогнозним або реальним загрозам на місцевому рівні, а також на всіх рівнях державного управління.

Зауважимо, що на сьогодні муніципальна безпека є компонентом теорії і практики національної безпеки України та інструментом для забезпечення суспільної цілісності та спроможності держави протистояти загрозам, що характеризує надійність існування та стійкість розвитку соціально-політичної системи держави.

Тобто муніципальна безпека є особливим комплексним видом діяльності, що включає сукупність заходів, спрямованих на запобігання небезпекам і загрозам різного характеру як мешканцю, так і громаді великого міста. Відповідно під потенційними та явними небезпеками слід розуміти поєднання несприятливих явних або латентних факторів, що опосередковано або прямо впливають на стан муніципальної

безпеки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз сучасних досліджень і публікацій свідчить про те, що проблематиці антикризового управління великим містом в умовах НС не надано належної уваги. Публікації присвячені дослідженню питань муніципального управління та антикризового управління в економічній сфері великого міста.

Ю. Шаров зазначає, що найважливішою характеристикою сучасного управління містом є орієнтація, пошук оригінальних способів досягнення цілей через ухвалення нестандартних рішень, і що особливо важливо – в умовах посиленої диференціації міст за рівнем та потенціалом розвитку [1].

Актуальність дослідження проблем антикризового управління на рівні українських міст обґрунтована потребою виконання завдань забезпечення сталого розвитку, окреслених Указом Президента України [2], та пріоритетів, визначених у Державній стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 рр. [3].

Цікавою в розрізі нашого дослідження є робота [4], де автор визначає, що предметною областю антикризового управління регіональним розвитком є ризик, оскільки він зумовлює кризу, яка стане реальною перешкодою для досягнення цілей розвитку регіону. Відповідно ідентифікація ризику та шляхи його мінімізації є превентивною функцією антикризового управління. Ґрунтуючись на результатах проведеного аналізу зазначається, що наявні три типи ризиків: допустимий ризик – передбачає погіршення результатів діяльності об'єкта управління (соціально-економічного та суспільно-політичного стану території), який може бути подоланий без суттєвих зусиль та участі зовнішніх учасників; критичний ризик – передбачає перебування регіону в передкризовій та кризовій зоні, тобто відбулось погіршення показників розвитку регіону до межі, перевищення якої призведе до повного руйнування його систем; катастрофічний ризик – передбачає, що регіон подолав критичну точку і кризові процеси негативно вплинули на розвиток адміністративно-управлінської, політичної та економічної діяльності загалом, що проявляється у руйнації цих, а також інших пов'язаних систем.

Дослідниця [5] аргументує, що антикризове управління в регіоні є системою належного управління регіоном, яка спрямована на комплексне забезпечення досягнення запланованих цілей економічного і соціального розвитку регіону за будь-яких (враховуючи кризові) обставин за допомогою ретельного виконання органами влади своїх управлінських функцій, використання відповідних управлінських технологій та ресурсів. О. Адамська зазначає, що головною проблемою управління в регіоні нині стає адекватність стимулів і форм взаємодії параметрів об'єкта і суб'єкта управління умовам і методам вирішення визначених завдань, його ефективності.

І. Безена [6] зазначає, що реформа із децентралізації окреслює нові механізми антикризового управління, діяльності і стратегії розвитку територій, зокрема громадської участі у процесах вирішення проблем місцевого значення та колективної й комунікативної дії, які стають основним партнерським ресурсом для ефективного розвитку регіону й держави.

У роботі [7] дослідниця розкриває особливості та інструментарій антикризового управління в муніципальному утворенні, зазначаючи, що специфіка антикризового управління територією виявляється в структурі цілей і завдань, що мають вирішувати органи державного управління і місцевого самоврядування для забезпечення сталого розвитку.

М. Алхемері в роботі [8] вказує, що традиційно під антикризовим публічним управлінням розуміють заходи реагування на кризу, але не приділяють належної уваги докризовим і післякризовим проблемам. Дослідник наголошує на тому, що подібний підхід значно знижує ефективність антикризового управління.

До сучасних основних проблем публічного управління та адміністрування в Україні в забезпеченні сталого розвитку територій, на думку К. Пастух, належать: недосконалість наявної нормативно-правової бази, організаційного забезпечення, несистемність у формуванні та реалізації прогнозно-програмних документів; недосконалість системи надання публічних послуг; несвоєчасне реагування органів

публічної влади та управління на соціально-економічні й екологічні проблеми; недосконалість проведення стратегічної екологічної оцінки документів державного планування [9].

Як зазначається в [10], поряд із звичайними міськими проблемами місто Київ в особі органів місцевого самоврядування бере участь у вирішенні багатьох питань загальнодержавного характеру у сфері політики та економіки, освіти, науки й культури, екології, спорту, соціального забезпечення громадян, а також у сфері зовнішньополітичної та зовнішньоекономічної діяльності держави. Більшість заходів, які здійснюються у сфері економіки, освіти, науки і культури та в інших сферах, реалізуються у Києві за всебічного сприяння та участю його органів державної влади і місцевого самоврядування та інших інститутів.

На думку авторів [11], для удосконалення організації цивільного захисту на рівні місцевого самоврядування є проведення аудиту стану техногенно-екологічної безпеки громади, зокрема визначення тенденції та загроз техногенно-екологічної безпеки громади, резервування необхідних для ліквідації НС ресурсів всіх видів, алгоритмів ухвалення управлінських рішень, створення планів реагування у разі НС та здійснення паспортизації території громади щодо ризику виникнення НС техногенного та природного характеру за активної участі територіальних підрозділів ДСНС.

У закордонній практиці методологію антикризового управління містом в умовах НС регламентує план дій міста у НС, прикладом якого є надзвичайний план міста Торонто [12], мета якого полягає в тому, щоб регламентувати процедури реагування на виникнення НС і криз на рівні великого міста, а також визначати операційну активність муніципалітету під час відновлення нормальної життєдіяльності міста. План дій у НС докладно описує методи, за допомогою яких міська влада мобілізує свої ресурси під час кризи, та гарантує, що всі міські організації, служби реагування на НС та ключові агенції повністю усвідомлюють свої відповідні ролі та обов'язки під час НС.

Підсумовуючи, слід зауважити, що дослідження вчених досить детально охоплюють питання антикризового управління

містом (дослідження Ю. Шарова, І. Чикиренко, І. Безени), проте проблеми антикризового управління великим містом в умовах НС в доступній літературі не вивчені достатньо.

**Мета статті** полягає у визначенні окремих теоретичних засад антикризового управління великим містом в умовах НС та формування практичних рекомендацій щодо застосування інструментарію антикризового управління в практику безпекової системи великого міста.

**Методи дослідження:** Під час проведення аналізу джерел наукової інформації, дотичних до досліджуваної проблеми, було використано ретроспективний та критичний аналіз, під час розгляду нормативних актів було застосовано контекстний аналіз. З метою дослідження оприлюдненості функції забезпечення муніципальної безпеки на рівні великого міста в мережі «Інтернет» було використано інструменти контекстного пошуку за принципом релевантності.

Слід відзначити певну складність застосування інструментарію антикризового управління щодо можливості застосування в умовах муніципального управління великим містом задля підвищення рівня резильєнтності в умовах НС. Антикризове управління великим містом в умовах НС має враховувати такі складові: забезпечення сталого функціонування великого міста, відновлення нормальних умов життєдіяльності містян і функціонування критичної інфраструктури міста; визначення напрямів розвитку великого міста і в післякризовий період; налагодження співпраці з міжнародними партнерами та іншими регіонами країни; вирішення логістичних проблем і накопичення резервних запасів продукції критичного постачання, в тому числі забезпечення продовольчої і паливної безпеки. Цей важливий напрям адміністрування досліджувався здебільшого фрагментарно та епізодично і був зумовлений виникненням лише кризових явищ, що супроводжували соціально-економічні системи зарубіжних країн. На нашу думку, малодослідженими залишаються особливості реалізації заходів державного антикризового управління.

Використання методів порівняння під час вивчення зарубіжного досвіду організації безпекового середовища на

місцевому рівні сприяло підготовці відповідних висновків для територіальних громад.

**Виклад основного матеріалу.** Наразі на принципах нового формату – партнерства та співробітництва – починають розбудовувати відносини між державою та регіонами (зокрема, великими містами), об'єднуючи зусилля щодо регіонального розвитку шляхом впровадження спільних заходів, координації дій та розподілу відповідальності, зазначаючи, що не тільки регіон буде мати зобов'язання перед державою, а й держава бере на себе певні зобов'язання перед регіоном.

Досліджуване антикризове управління в контексті визначення заходів реагування на регіональні виклики передбачає використання принципів, методів, інструментів та інших засобів системи антикризового управління для врегулювання регіональних викликів із метою мінімізації їх впливу на соціально-економічний розвиток регіону та попередження настання кризи.

Об'єктом антикризового управління в контексті реагування на регіональні виклики є регіональні соціально-економічні системи, які постійно або періодично стикаються із викликами та кризовими факторами і потребують державно-управлінського впливу центральних та регіональних органів влади.

Предмет антикризового управління в контексті реагування на регіональні виклики збігається із предметом антикризового управління в регіоні – це методи ухвалення управлінських рішень в умовах адаптації регіону до викликів часу через розвиток внутрішнього потенціалу, адекватного захисту регіональних інтересів від наявних та потенційних загроз на основі сучасних підходів до антикризового управління.

Саме тому модель управління сучасним великим містом має будуватись з урахуванням прогресивних тенденцій і вимог зовнішнього середовища, відповідати сучасній парадигмі публічного управління, що є джерелом виокремлення ключових складових успіху, відповідність яким об'єктивує управління великим містом, спрямовує його на задоволення потреб і інтересів мешканців і забезпечує соціальну відповідальність публічно-управлінської діяльності. Реалізація в управлінні цих

факторів успіху потребує проведення масштабних заходів із набуття персоналом відповідних компетенцій, а також здатності використовувати сучасний управлінський інструментарій.

Можемо стверджувати про наявність п'яти груп пріоритетів у механізмі муніципального управління великим містом в умовах генези безпекової сфери: група 1 – пов'язана із реалізацією державної політики на місцевому рівні в межах правового поля, утвореного згідно із Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» без порушення конституційних прав мешканців Києва та принципів місцевого самоврядування; група 2 – у бажанні будувати європейську столицю все має відповідати ключовим європейським принципам місцевого самоврядування; група 3 – спрямована на реалізацію та розширення економічного потенціалу великого міста і раціональне використання ресурсів великого міста у всіх сферах, насамперед людського потенціалу, який є найбільш вагомим видом капіталу, що дасть змогу покращити соціально-економічні показники та запровадити проекти, спрямовані на подальший розвиток потенціалу міста в розрізі інвестицій; група 4 – забезпечення соціального захисту мешканців територіальної громади великого міста, розвиток адресних програм допомоги різним верствам населення, створення інклюзивного простору міста, дружнього до людей з особливими потребами, що створить належні умови для інтеграції їх до життя великого міста, реалізації їх потенціалу і врахування потреб під час розробки міських програм розвитку громади; група 5 – створення «розумного» діджиталізованого великого міста із мобільними застосунками для комфорту мешканців і реалізації певних місцевих повноважень та сервісів онлайн, а також розбудови системи муніципальної безпеки великого міста, що включає складові щодо реалізації державної політики у сфері цивільного захисту на території великого міста, охорони публічної безпеки та порядку, боротьби зі злочинністю та підготовки та ведення територіальної оборони, визначених відповідно до законодавства про оборону України.

Згідно з Європейською хартією міст: «Місто майбутнього (ідеальне місто) – місто, яке добивається рівноваги між різними секторами та видами діяльності, яке забезпечує громадянські

права та найкращі умови життя, яке відображає зміст життя та думок своїх мешканців і реагує на них; в якому повністю беруться до уваги інтереси тих, хто ним користується, працює і вчиться в ньому, відвідує його, шукає в ньому розваг, культуру, інформацію, знання (п. 3.5. Європейської хартії міст)». Саме із застосуванням цього методичного апарату має визначатися цільова спрямованість розвитку великого міста в умовах генези безпекової сфери.

Концептуальною, на нашу думку, є модель механізму управління безпековою сферою великого міста. Алгоритм формування цього механізму включає суспільні потреби та інтереси, суспільні цілі, загальні цілі й завдання, суб'єкт управління, цілі управління, завдання управління, елементи механізму (функції, методи, політику, важелі, організаційну структуру, інструменти, правове забезпечення, інформаційне забезпечення), об'єкт управління та результат управління.

Обґрунтованість авторського механізму управління безпековою сферою великого міста значною мірою пояснюється тим, що він сконструйований на підставі наукового обґрунтування управління складними системами і власному досвіді розробників щодо державного управління у сфері цивільного захисту.

Формування механізму управління має здійснюватися на підставі науково обґрунтованих принципів управління складними системами, зокрема у безпековій сфері. Відповідно основними будуть такі принципи: цілеспрямованості; безперервності та надійності; плановірності; динамізму; несуперечливості законам управління, зважаючи на те, що Київ є не тільки столичним містом, а й найпотужнішим мегаполісом України, зосереджуючи на своїй території вагому частку суспільно-політичних, фінансових, господарських, адміністративних, соціальних та культурних процесів держави. З огляду на зазначене кризові фактори можуть об'єктивно позначитись на переважній більшості секторів економіки, матеріальної та ділової інфраструктури міста. Аналізуючи спроможності Києва функціонувати під дією кризових факторів та їх наслідків, слід наголосити на тому, що місто може увійти у кризу з багажем власних внутрішніх обтяжливих умов,

пов'язаних із процесами децентралізації та економічного становлення територіальної громади великого міста.

Ґрунтуючись на аналізі норм Положення про Департамент муніципальної безпеки КМДА [13] та джерел наукової інформації з проблематики антикризового управління в умовах НС [7; 11; 14], управління в безпекових системах і засад публічного управління запропоновано авторське бачення складових антикризової стратегії великого міста в безпековій сфері (див. рис. 1).

Відповідно до сформульованих мети і завдань визначено складові антикризової стратегії великого міста в умовах генези безпекової сфери. До завдань належать: формування методики діагностування кризового стану на основі моніторингу стану муніципальної безпеки; визначення системи показників кризового стану муніципальної безпеки; розроблення цільових програм із запобігання кризовим явищам і зміцнення муніципальної безпеки; розроблення методики прогнозування розвитку системи муніципальної безпеки; розроблення механізмів взаємодії міської влади і громади міста щодо вдосконалення системи муніципальної безпеки великого міста. Зазначене вище дало змогу сформулювати мету опрацювання складових – формування та реалізація заходів, спрямованих на запобігання та мінімізацію наслідків впливу факторів, що призводять до виникнення кризового стану. На вибір методів вплинуло те, що велике місто є складною системою, на яку впливають суспільно-політичні та соціально-економічні чинники.

Дослідники [15] зазначають, що дефініція «спроможність» у сфері цивільного захисту не сформульована та на практиці не використовується, проте у нормативному акті Кабінету Міністрів України [16] вона вперше визначена щодо сфери національної безпеки.



Рисунок 1 – Складові антикризової стратегії великого міста в умовах генези безпекової сфери

*Джерело: розробка автора*

Відповідно до вимог [16] передбачається таке. Під час проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту відповідними фахівцями відбувається: аналіз, оцінка та уточнення необхідних можливостей (спроможностей) МВС України за визначеними сценаріями і ситуаціями; визначення спроможності систем оповіщення до здійснення оповіщення органів управління, сил цивільного захисту та населення про

загрозу або виникнення НС; проведення аналізу спроможностей функціональних і територіальних підсистем Єдиної державної системи цивільного захисту, сил цивільного захисту щодо ефективності та оперативності реагування на прогнозовані НС, наслідки військових конфліктів; визначаються здатності оперативно розв'язувати завдання за призначенням.

Нормативно [16] визначено організаційні, методичні засади підготовки і проведення МВС України щодо огляду стану захищеності інтересів людини і громадянина, суспільства та держави від суспільно небезпечних діянь, негативного впливу криміногенної ситуації та стану захисту населення і територій від НС. Також визначено мету огляду громадської безпеки та цивільного захисту і заходи щодо її досягнення, а саме: здійснення оцінки сучасних і перспективних загроз громадській безпеці, населенню і території від НС; розроблення ефективної моделі протидії злочинам проти громадської безпеки та іншим протиправним посяганням; визначення стану готовності центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, до забезпечення громадської безпеки, готовності єдиної державної системи цивільного захисту, сил цивільного захисту до реагування на можливі НС з урахуванням потенційних загроз.

Нині в наукових джерелах із проблем спроможності реагувати на прогнозовані НС і наслідки військових конфліктів починає поширюватися використання дефініції «резильєнтність». Дослідник [17] зазначає, що концепція резильєнтності передбачає з метою зниження ризику негативних подій (стихійних лих і катастроф) саме «перетворення» системи, а не її збереження.

Останні декілька років фахівці у сфері національної безпеки опрацьовують концепцію національної стійкості. На думку О. Резнікової [18], звужений підхід до забезпечення національної стійкості передбачає, що за основу береться вдосконалення кризового менеджменту у сфері захисту населення і критично важливих об'єктів держави від різних загроз і небезпек (передусім природного, техногенного, біологічного, терористичного або воєнного характеру), а також

безперервності виконання критично важливих функцій держави (зокрема урядування, постачання енергії, води і продуктів харчування, транспортного сполучення і зв'язку, надання первинної медичної допомоги, здатності впоратися з масовим переміщенням людей або значними людськими втратами тощо). Водночас ключовим механізмом забезпечення стійкості зазвичай стає система захисту населення від НС або система захисту об'єктів критичної інфраструктури.

Національна система стійкості у розрізі проблеми цивільного захисту за результатами запровадження має передбачати забезпечення функціонування таких базових елементів: спроможність єдиної державної системи цивільного захисту до дій в умовах загрози чи виникнення НС; здатність ефективно реагувати на неконтрольоване масове переміщення людей.

Узагальнено антикризове управління щодо територіальних утворень [19, с. 77], запропоновано охопити систематичним процесом запобігання або подолання НС і кризових явищ задля збереження, відтворення докризового рівня й подальшого покращення параметрів функціонування територіального утворення як системи, що має здатність забезпечувати досягнення стратегічних цілей розвитку за умов невизначеності, дефіциту часу і ресурсів. Особливої актуальності за цих умов набуває антикризове управління на територіальному рівні саме тому, що кризові явища безпосередньо стосуються населення територій. Проте часто антикризове управління в територіальних (муніципальних) утвореннях тлумачать звужено, маючи на думці комплекс заходів з оздоровлення муніципальних підприємств.

Слід зауважити, що функціонує місто динамічно за умови швидких, іноді хаотичних змін, наявність внутрішньосистемних протиріч між його компонентами зумовлюють виникнення НС і кризових ситуацій, які потребують обґрунтування, вибору, ухвалення та реалізації відповідних рішень системою міського управління щодо їх подолання та запобігання.

Тобто місто як складна соціально-економічна територіальна система [20; 21] характеризується сукупністю структурних елементів і зв'язків між ними, розподіляє обмежені

ресурси відповідно до цілей і завдань функціонування та розвитку, а також вступає у взаємодію із зовнішнім середовищем.

Відповідно система муніципального управління включає об'єкт (місто), суб'єкт (органи муніципального управління), процес взаємодії між суб'єктом та об'єктом, функції, які виконуються в процесі міського управління. Виконання функцій муніципального управління має бути спрямоване на досягнення стратегічних, тактичних й оперативних цілей та завдань функціонування та розвитку міста. Основною метою функціонування системи муніципального управління є забезпечення організаційно-економічної стійкості системи управління містом і підвищення якості життя територіальної громади. Водночас висока динамічність та невизначеність зовнішнього середовища зумовлює виникнення кризових та надзвичайних ситуацій у процесі функціонування міста, що потребує розроблення та реалізації відповідних управлінських впливів [22].

Основною умовою, за якої органи місцевого самоврядування можуть брати на себе інші функції, в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказано принцип компетенції органів місцевого самоврядування і перелік повноважень, що можуть бути визначені. Щодо сфери цивільного захисту можна зазначити неможливість єдиного визначеного кола компетенцій для усіх видів місцевих органів влади.

Згідно з нормами чинного законодавства органи місцевого самоврядування відповідальні за комплекс заходів, що має кінцевою метою мінімізацію ризику, підвищення безпеки населення громади і збереження матеріальних ресурсів [23].

Слід зауважити, що в умовах нового характеру взаємовідносин центральної, регіональної і місцевої влади виникає низка питань нормативного і методичного характеру. До питань нормативного характеру насамперед належать очевидна асинхронність та етапність набуття чинності Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», прогалини законодавства за суттю наданих повноважень, одночасність муніципальної та адміністративної реформи,

юридичні колізії [24].

Органи муніципального управління у сфері цивільного захисту і муніципальної безпеки в умовах загрози або виникнення НС розробляють і погоджують з територіальним органом ДСНС України організаційно-планувальні документи, спрямовані на розв'язання конкретних місцевих завдань, і видають розпорядження керівника органу місцевого самоврядування [25].

Комісії з попередження і ліквідації НС очолюють відповідно глави (чи заступники) адміністрації міста. Відповідно їх основними завданнями є: координація діяльності органів управління і сил, що перебувають на муніципальній території; забезпечення узгодженості дій місцевої адміністрації з державними органами виконавчої влади під час розв'язання завдань у сфері цивільного захисту і муніципальної безпеки, а також відновлення та будівництва пошкоджених і зруйнованих унаслідок НС житлових будинків, об'єктів житлово-комунального господарства, соціальної та освітньої сфери, а також виробничої та інженерної інфраструктури.

Тобто в умовах воєнного стану, коли запроваджуються цивільно-військові адміністрації (ЦВА), діяльність органів муніципального управління спрямована насамперед на підтримку життєзабезпечення міста, водночас мінімізується виконання функцій муніципального управління.

ВЦА виконують повноваження, притаманні для органів місцевої влади, у тому числі делеговані відповідно до ст. 4 Закону [26], та реалізують свої права за погодженням із Командувачем Об'єднаних сил (до початку ООС – з АТЦ СБУ) згідно зі ст. 5 Закону [26].

ВЦА населених пунктів є юридичними особами публічного права. На відміну від них, районні та обласні державні адміністрації тимчасово набувають статусу ВЦА та не потребують реєстрації окремої юридичної особи. Як приклад, в умовах відповіді на невмотивований напад РФ на Україну на виконання завдання щодо оборони столиці України в березні 2022 р. головою військової адміністрації Києва був призначений згідно з Указом Президента України М. Жирнов – генерал-майор ЗСУ, який був командувачем

Командування сил підтримки Збройних Сил України, тоді як обраний мер міста В. Кличко залишається міським головою столиці. Тобто військова адміністрація Києва – це тимчасовий державний орган, створений на випадок воєнних дій у місті, основними завданнями якого є: підготовка міста до оборони, забезпечення громадського порядку та безпеки цивільного населення, здійснення контролю правового режиму воєнного стану та забезпечення життєдіяльності міста.

За результатами аналізування досвіду населених пунктів Донецької та Луганської областей в 2014–2015 рр. та Київської, Сумської, Чернігівської, Запорізької та Харківської областей протягом 2022 р., маємо зазначити, що наслідки НС, спричиненої воєнними діями, значно ускладнюються соціально-економічною, екологічною та гуманітарною кризами. Внаслідок ракетних і артилерійських обстрілів руйнуються об'єкти критичної інфраструктури, заклади охорони здоров'я й освіти, житлові будинки та інженерні комунікації. На органи муніципальної влади покладаються завдання щодо термінової локалізації і ліквідації аварій на інженерних комунікаціях міста, що виникають внаслідок бойових дій, проведення відновлювальних робіт аварійними бригадами в умовах високого ризику для життя. Важливим завданням також є питання розселення мешканців зруйнованих будинків та забезпечення їх гуманітарною допомогою, організація медичного забезпечення і санітарно-епідеміологічного нагляду. Інакше кажучи, головним завданням ЦВА міста та органів муніципального управління в умовах НС, спричиненої веденням бойових дій, є запобігання гуманітарній кризі міста та забезпечення умов відновлення нормальних умов життєдіяльності постраждалого населення.

Ґрунтуючись на аналізі джерел з проблематики кризового менеджменту та управління в умовах НС [7; 12; 14], наведемо авторське визначення антикризового управління великим містом в умовах НС. Це є процес здійснення заходів виходу із кризи, профілактики кризи, прогнозування кризи, в якому враховується своєчасна діагностика кризової ситуації, аналіз причин її виникнення, визначення системи заходів щодо функціонування великого міста в кризових умовах, розроблення

плану виходу з неї, підбір превентивних заходів для недопущення кризових явищ на муніципальному рівні в майбутньому.

Констатуємо, що процес антикризового управління великим містом в умовах НС базується на чотирьох основних принципах: оперативна діагностика кризових явищ на рівні міста; термінове реагування на НС і кризові явища на рівні міста; адекватність методів антикризового управління на рівні міста та залучення зовнішніх ресурсів у разі потреби. Відповідно процес містить п'ять етапів: діагностика причин виникнення кризових явищ на рівні міста; комплексний аналіз безпекового та соціально-економічного стану міста; аналіз внутрішнього потенціалу територіальної громади (економічно-фінансовий, майновий, податковий, людський, безпековий, природно-географічний); планування та реалізація антикризових процедур на рівні міста й контроль за реалізацією антикризових процедур на рівні міста. До інструментів антикризового управління великим містом під час НС належать саме ті, що дають змогу провести моделювання виникнення і перебігу кризових явищ: рекомендації щодо моніторингу стану муніципальної безпеки для виявлення кризових явищ; аналіз причин виникнення і прогноз перебігу кризових явищ; оцінка та узагальнення результатів аналізу факторів кризових явищ; опрацювання прогнозних сценаріїв розвитку кризових явищ.

Ґрунтуючись на викладеному вище можна визначити основні завдання, цілі, функції та принципи антикризового муніципального управління великим містом в умовах НС. Відповідно до завдань належать: здійснення постійного моніторингу зовнішнього та внутрішнього середовища великого міста, своєчасне діагностування передкризового стану та прогнозування кризових явищ; розроблення заходів щодо зниження зовнішньої вразливості соціально-економічної системи великого міста; прогнозування можливості виникнення криз в умовах великого міста; розроблення випереджувальних планів щодо методів управління у НС (кризових ситуаціях), проведення завчасної підготовки у разі виникнення НС (антикризова профілактика); негайне упровадження запланованих практичних антикризових заходів у разі

виникнення НС (кризової ситуації), формування резильєнтності великого міста, мінімізація наслідків НС, запобігання колапсу комунальної інфраструктури; моніторинг і постійний аналіз кадрової політики муніципальної адміністрації, вжиття заходів щодо зменшення плинності кадрів та формування стабільно постійного персоналу; аналіз відхилень в інноваційній діяльності великого міста; управління процесом виходу підприємства з кризи та ліквідації завданих збитків.

Цілі визначаються, як: стабілізація обстановки у великому місті; локалізація кризових явищ; відновлення нормальної життєдіяльності міста; запобігання повторенню кризи; організаційні (стабілізація комунікації між підрозділами муніципального органу влади, комунікація з органами центральної влади, гнучка організаційна структура відповідно до рівня кризи); фінансові (мінімізація наслідків кризи; підвищення податкових надходжень; оптимізація витрат); функціональні (накопичення запасів продуктів харчування, пально-мастильних матеріалів, медикаментів і виробів медичного призначення, засобів індивідуального захисту); кадрові (зниження плинності кадрів; підготовка команди до роботи в умовах кризи, налагодження кризових комунікацій).

Серед принципів антикризового муніципального управління великим містом в умовах НС слід відзначити такі: постійної готовності до реагування; превентивності дій; терміновість реагування на окремі кризові явища в умовах великого міста; диференціація індикаторів кризових явищ за рівнем їх небезпеки для великого міста; адекватність реагування органів муніципальної влади на ступінь реальної загрози сталому функціонуванню великого міста; максимально повна реалізація внутрішніх можливостей виходу великого міста з кризового стану; використання за потреби відповідних форм цивільно-військової взаємодії; загальні (цілеспрямованості, плановості, комплексності, стимулювання, ієрархічності, динамічності рівноваги, економічності, наукової обґрунтованості, ефективності, єдності цілей, вдосконалення процесів та методів управління); специфічні (стратегічності, маневреності та гнучкості, програмування дій, здійснення політики адекватних дій, моніторинг дій, антикризові мотивації,

попереджуваності, реалізації можливостей, адекватності реагування, відповідності антикризовим програмам, оптимального співвідношення централізації та децентралізації, локалізації кризи).

Підсумовуючи зазначимо, що нині є потреба у модернізації нормативно-правового та науково забезпечення алгоритмів ухвалення управлінських рішень щодо реагування на виникнення НС і кризових ситуацій у безпековій сфері, зокрема у сфері цивільного захисту, та запровадження кращих світових практик створення безпекового простору великого міста. Вважаємо, що процес децентралізації сприятиме створенню нових можливостей та стане рушієм для більш чіткого унормування завдань, функцій і повноважень у сфері цивільного захисту на територіальному і муніципальному рівнях. Покладання на громаду великого міста завдань з цивільного захисту, активне залучення волонтерських і недержавних об'єднань зумовить більш широке використання методології антикризового управління у сфері муніципальної безпеки великого міста.

**Висновки та напрями подальших досліджень.** Муніципальна безпека є особливим видом діяльності щодо її забезпечення, яка охоплює систему заходів, спрямованих на запобігання небезпекам і загрозам різного характеру як для людини, так громади великого міста. Водночас під такими небезпеками і загрозами слід розуміти сукупність несприятливих факторів (наявних або латентних), які прямо або опосередковано впливають на нормальний стан муніципальної безпеки. Такий підхід дає змогу розглядати муніципальну безпеку як сучасний рівень протидії загрозам різноманітного характеру нормальному стану життєдіяльності останньої, а також ступінь захищеності людини й суспільства. Це також передбачає, що держава і суспільство займають наступальну позицію щодо належного забезпечення захисту життєво важливих національних інтересів та превентивно протидіють реальним (імовірним) загрозам.

З огляду на аналіз розбудови системи муніципальної безпеки великого міста можемо стверджувати про наявність п'яти груп пріоритетів у механізмі сталого розвитку великого

міста в умовах генези безпекової сфери: група 1 пов'язана з реалізацією державної політики на місцевому рівні в межах правового поля, утвореного згідно із Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» без порушення конституційних прав мешканців Києва та принципів місцевого самоврядування; група 2 – у бажанні будувати європейську столицю все має відповідати ключовим європейським принципам місцевого самоврядування; група 3 – спрямована на реалізацію та розширення економічного потенціалу великого міста і раціональне використання ресурсів міста в усіх сферах, насамперед людського потенціалу, який є найбільш вагомим видом капіталу, що дасть змогу покращити соціально-економічні показники та запровадити проекти, спрямовані на подальший розвиток потенціалу міста в розрізі інвестицій; група 4 – забезпечення соціального захисту мешканців територіальної програми, розвиток адресних програм допомоги різним верствам населення, створення інклюзивного простору міста, дружнього до людей з особливими потребами, що створить належні умови для інтеграції їх у життя великого міста і реалізації їх потенціалу і врахування потреб під час розроблення міських програм розвитку громади; група 5 – створення «розумного» діджиталізованого міста із мобільними застосунками для комфорту мешканців і реалізації певних місцевих повноважень та сервісів онлайн, а також розбудови системи муніципальної безпеки великого міста, що включає складові щодо реалізації державної політики у сфері цивільного захисту на території міста Києва, охорони публічної безпеки та порядку, боротьби зі злочинністю та підготовки й ведення територіальної оборони згідно із законодавством про оборону України.

В Україні немає сучасної системи планування у разі кризових ситуацій, яка передбачає широку міжвідомчу взаємодію і координацію такої діяльності. Вирішення цієї проблеми можливе у межах формування національної системи стійкості та покладання відповідних функцій на координаційний орган із забезпечення національної стійкості. З огляду на зазначене рекомендується здійснювати визначення правових засад планування у сфері цивільного захисту, зокрема

порядку розроблення і узгодження планів у межах єдиної державної системи цивільного захисту.

Подальші наукові розвідки будуть зосереджені на дослідженні світових практик розбудови системи муніципальної безпеки та методології антикризового управління на рівні великого міста в Україні.

#### Список використаних джерел

1. Шаров Ю. П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті : концептуальні аспекти : моногр. Київ : АДУ, 2001. 302 с.
2. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України від 30.09.2019 р. № 722/2019. *Офіційний вісник України*. 2019. № 79. С. 2712.
3. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 р. № 695. *Офіційний вісник України*. 2020. № 67. С. 2155.
4. Петрук І. П. Концептуальні підходи до антикризового управління регіональним розвитком. *Інноваційна економіка*. 2020. № 3–4. С. 105–112.
5. Адамська О. Антикризове управління в контексті реагування на регіональні виклики : теоретико-методологічний аспект. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 2. С. 30–38.
6. Безена І. М. Формування механізмів антикризового управління на регіональному рівні в умовах децентралізації. *Держава та регіони. Серія : Державне управління*. 2020. № 2(70). С. 45–51.
7. Чикаренко І. Принципи та модель реалізації системи антикризового управління на муніципальному рівні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2011. № 4(11). С. 250–262.
8. Алхемері М.А. Теоретичні засади розвитку антикризового публічного управління територіями. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. Серія : Державне управління*. 2018. Т. 29(68). С. 60–65.
9. Пастух К. Публічне управління та адміністрування в забезпеченні сталого розвитку територій : теоретико-організаційний аспект. *Науковий вісник : Державне управління*. 2022. № 1(11). С. 186–206.
10. Коробкін В., Яковлева Я. Удосконалення системи цивільного захисту територіальних громад як запорука підвищення рівня спроможностей єдиної державної системи цивільного захисту. *Науковий вісник : Державне управління*. 2022. № 1(11). С. 42–60.
11. Яловий В. Концептуальні проблеми реалізації функцій місцевого самоврядування в умовах столичного міста. *Управління сучасним містом*. 2006. № 3-4/7-12 (23-24). С. 156–166.
12. The City of Toronto Emergency Plan. *Toronto.ca/oem* : office of Emergency Management. URL : <https://www.toronto.ca/wp-content/uploads/2022/01/9593-Emergency-Plan-2021-2022-01-11-FINAL.pdf> (дата звернення :

18.03.2022).

13. Про затвердження Положення про Департамент муніципальної безпеки виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) : розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 19.10.2018 р. № 1880  
URL : <https://dmbk.kyivcity.gov.ua/files/2020/12/23/Polozhennia.PDF>  
(дата звернення : 18.03.2022).
14. 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. Київ : Парлам. вид-во, 2021. 432 с.
15. 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.
16. Про затвердження Порядку проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів України від 22.05.2019 р. № 507. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/507-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення : 18.03.2022).
17. Alexander D. E. (2013). Resilience and disaster risk reduction : An etymological journey. *Natural Hazards and Earth System Sciences*. 13(11). 2707-2716. doi:10.5194/nhess-13-2707-2013.
18. Резнікова О. О. *Щодо забезпечення концепції національної стійкості в Україні* : аналітична записка. Серія «Національна безпека». 2020. № 8. С. 8.
19. Ярова І. В., Шаров Ю. П. Модель механізму антикризового управління в адміністративно-територіальному утворенні. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 8(10), 76–83.
20. Бабаєв В. М. Управління великим містом : теоретичні й прикладні аспекти : монографія. Харків : ХНАМГ, 2010. 307 с.
21. Шаров Ю. П. Антикризові технології в муніципальному управлінні : проектний аспект. *Публічне управління*. 2010. № 2. С. 190–193.
22. Ткачук Р. С. Розбудова системи муніципальної безпеки великого міста : досвід Києва. *Публічне управління для сталого розвитку : виклики та перспективи на національному та місцевому рівнях* : матеріали ІV Міжнар. наук.-практ. конф., 27–28 трав. 2021 р. Маріуполь – Київ : ПП Халіков Р. Р., 2021. С. 238–240.
23. Ткачук Р. С. Управління цивільним захистом як складова муніципальної безпеки великого міста. *Науковий вісник : державне управління*. 2021. № 2(8). С. 152–184.
24. Євсюков О. П. Модель забезпечення соціально-економічної безпеки держави в умовах сучасних викликів як феномен формування відносин у ній. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2018. № 4. С. 113–117.
25. 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.
26. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 р. № 141-VIII. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> (дата звернення : 20.03.2022).

## References

1. Sharov, Y. P. (2001). *Stratehichne planuvannya v munitsypalnomu menedzhmenti: kontseptuani aspekty* [Strategic planning in municipal management: conceptual aspects]. Kyiv, NAPA. [in Ukrainian].
2. On the Sustainable Development Goals of Ukraine for the period up to 2030: Decree of the President of Ukraine from September 30 2019, № 722/2019. (2019). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 79, pp. 2712. [in Ukrainian].
3. On the approval of the State Strategy for Regional Development for 2021–2027: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from August 05 2020, № 695. (2020). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 67, pp. 2155. [in Ukrainian].
4. Petruk, I. P. (2020). *Kontseptualni pidkhody do antykrizovoho upravlinnya rehionalnym rozvytkom* [Conceptual approaches to crisis management of regional development]. *Innovatsiyna ekonomika*, 3–4, 105–112. [in Ukrainian].
5. Adamska, O. (2018). *Antykrizove upravlinnya v konteksti reahuvannya na rehionalni vyklyky: teoretyko-metodolohichniy aspekt* [Crisis management in the context of responding to regional challenges: theoretical and methodological aspect]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnya*, Vol. 2, 30–38 [in Ukrainian].
6. Bezena, I. M. (2020). *Formuvannya mekhanizmiv antykrizovoho upravlinnya na rehionalnomu rivni v umovakh detsentralizatsiyi* [Formation of mechanisms of anti-crisis management at the regional level in the conditions of decentralization]. *Derzhava ta rehiony. Seriya: Derzhavne upravlinnia*, 2(70), 45–51. [in Ukrainian].
7. Chykarenko, I. (2011). *Pryntsypy ta model realizatsiyi systemy antykrizovoho upravlinnya na munitsypalnomu rivni* [Principles and model of realization of the system of anti-crisis management at the municipal level]. *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya*, 4(11), 250–262 [in Ukrainian].
8. Alkhemeri, M. A. (2018). *Teoretychni zasady rozvytku antykrizovoho publicznego upravlinnya terytoriyamy* [Theoretical principles of anti-crisis public territory management development]. *Vcheni zapysky Tavriyskoho natsionalnoho universytetu im. V. I. Vernadskoho. Seriya: Derzhavne upravlinnya*, Vol. 29(68), 60–65 [in Ukrainian].
9. Pastukh, K. (2022). *Publichne upravlinnya ta administruvannya v zabezpechenni staloho rozvytku terytoriy: teoretyko-orhanizatsiynnyy aspekt* [Governance and public administration in ensuring sustainable development of territories: theoretical and organizational aspect]. *Naukovyy visnyk: Derzhavne upravlinnya*, 1 (11), 186–206 [in Ukrainian].
10. Korobkin, V., Yakovlyeva, Ya. (2022). *Udoskonalennya systemy tsyvilnoho*

zakhystu terytorialnykh hromad yak zaporuka pidvyschennya rivnya spromozhnostey yedynoyi derzhavnoyi systemy tsyvilnoho zakhystu [Improving the system of civil protection of territorial communities as a guarantee of increasing the level of capabilities of a single state system of civil protection]. *Naukovyy visnyk: Derzhavne upravlinnya*, 1 (11), 42–60 [in Ukrainian].

11. Yaloviyy, V. (2006). Kontseptualni problemy realizatsiyi funktsiy mistsevoho samovryaduvannya v umovakh stolychnoho mista [Conceptual problems of realization of local government functions in the conditions of the capital city]. *Upravlinnya suchasnym mistom*, 3-4/7-12 (23-24), 156–166 [in Ukrainian].
12. The City of Toronto Emergency Plan. *Toronto.ca/oe*: office of Emergency Management. Retrieved from <https://www.toronto.ca/wp-content/uploads/2022/01/9593-Emergency-Plan-2021-2022-01-11-FINAL.pdf> [in English].
13. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro Departament munitsypalnoi bezpeky vykonavchoho orhanu Kyivskoi miskoi rady (Kyivskoi miskoi derzhavnoi administratsii) [On the approval of the Regulation on the Municipal Security Department of the executive body of the Kyiv City Council (Kyiv City State Administration)] rozporiadzhennia vykonavchoho orhanu Kyivskoi miskoi rady (Kyivskoi miskoi derzhavnoi administratsii) vid 19.10.2018 r. № 1880. Retrieved from <https://dmbk.kyivcity.gov.ua/files/2020/12/23/Polozhenia.PDF> [in Ukrainian].
14. Volyanskiy, P. B., Huriyev, S. O., Soloviyov, O. S., Terentieva, A. V. (2021). Kryzovyy menedzhment i pryntsypy upravlinnya ryzykamy v protsesi likvidatsiyi nadzvychaynykh sytuatsiy [Crisis management and principles of risk management in the process of emergency response]. Kyiv: Parlam. Parl. vydavn. [in Ukrainian].
15. Kalynenko, L., Slyusar, A., Fomin, A., Borysova, A. (2020). Spromozhnosti u sferi tsyvilnoho zakhystu [Capabilities in the sphere of civil protection]. *Naukovyy visnyk: Tsyvilnyy zakhyst ta pozhezhna bezpeka*, 1 (9), 4–13 [in Ukrainian].
16. On the approval of the Procedure for the review of public safety and civil protection by the Ministry of Internal Affairs: resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from May 22 2019, № 507. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/507-2019-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
17. Alexander, D. E. (2013). Resilience and disaster risk reduction: An etymological journey. *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 13(11), 2707-2716. doi:10.5194/nhess-13-2707-2013
18. Reznikova, O. O. (2020). Shchodo zabezpechennya kontseptsiyi natsionalnoyi stiykosti v Ukrayini. [Regarding ensuring the concept of national stability in Ukraine]. *Analitychna zapyska. Seriya «Natsionalna bezpeka»*, 8, 8. [in Ukrainian].
19. Yarova, I.V., Sharov, Y. P. Model mekhanizmu antykryzovoho upravlinnya v administratyvno-terytorialnomu utvorenni [Model of anti-crisis management mechanism in administrative-territorial formation]. *Aspekty publichnoho*

- upravlinnya*, 8(10), 76–83 [in Ukrainian].
20. Babaiev, V. M. (2010). *Upravlinnya velykym mistom: teoretychni y prykladni aspekty* [Big city management: theoretical and applied aspects]. Kharkiv [in Ukrainian].
  21. Sharov, Y. P. (2010). *Antykryzovi tekhnolohiyi v munitsypalnomu upravlinni: proektnyy aspekt* [Anti-crisis technologies in municipal governance: project aspect]. *Publichne upravlinnya*, 2, 190–193. [in Ukrainian].
  22. Tkachuk, R.S. (2021). *Rozbudova systemy munitsypalnoyi bezpeky velykoho mista: dosvid Kyieva* [Building the municipal security system of a big city: the experience of Kyiv]. *Publichne upravlinnya dlya staloho rozvytku: vyklyky ta perspektyvy na natsionalnomu ta mistsevomu rivnyakh: mat. IV Mizhnar. nauk.-prakt. konf.* [Public administration for sustainable development: challenges and prospects at the national and local levels: Mat. IV International science and practice conf.]. Mariupol-Kyiv. [in Ukrainian].
  23. Tkachuk, R.S. (2021). *Upravlinnya tsyvilnym zakhystom yak skladova munitsypalnoyi bezpeky velykoho mista* [Management of civil protection as a component of municipal security of a big city]. *Naukovyy visnyk: derzhavne upravlinnya*, 2(8), 152–184 [in Ukrainian].
  24. Ievsyukov, O. P. (2018). *Model zabezpechennya sotsialno-ekonomichnoyi bezpeky derzhavy v umovakh suchasnykh vyklykiv yak fenomen formuvannya vidnosyn u nuy* [The model of ensuring the socio-economic security of the state in today's challenges as a phenomenon of formation of relations in it.]. *Publichne upravlinnya i administruvannya v Ukrayini*. 4, 113–117 [in Ukrainian].
  25. Shevchuk, R.B. (2018). *Derzhavne upravlinnya formuvannyam diyevykh mekhanizmiv zapobihannya nadzvychaynykh sytuatsiy* [Governance for the formation of effective mechanisms for preventing emergencies]. *Visnyk Natsionalnoho universytetutu tsyvil'noho zakhystu Ukrayiny: Seriya «Derzhavne upravlinnya*, 2 (9), 366–371 [in Ukrainian].
  26. On military-civilian administrations: Law of Ukraine from February 03 2015, № 141-VIII. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text> [in Ukrainian].

## ANTI-CRISIS MANAGEMENT OF A BIG CITY IN EMERGENCY CONDITIONS

**Tkachuk Roman, Yevsyukov Oleksandr**

**Abstract.** Based on the results of the research, it was determined that the genesis of Ukrainian local self-government. It determines like a number of modern and urgent problems in the sphere of science, economy, organization and law, which require an urgent search for a solution in order to ensure the achieved standard of living and the corresponding level of municipal security in large cities of Ukraine. Today, municipal security is a component of the theory and practice of Ukraine's national security and a tool for ensuring social integrity and the state's ability to resist threats, which characterizes the reliability of existence and the stability of the development of the socio-political system of the state. That is, municipal security is a special complex type of activity, which includes a set of measures aimed at preventing dangers and threats of various nature to residents and the community of a large city. Accordingly, potential and obvious dangers should be understood as a combination of unfavorable obvious or latent factors that directly or indirectly affect the state of municipal security. It was determined that the anti-crisis management of a large city in the conditions of a state of emergency should take into account the following components: ensuring the stable functioning of a large city, restoration of normal living conditions of citizens and functioning of the city's critical infrastructure; determining the directions of development of a large city and the post-crisis period; establishment of cooperation with international partners and other regions of the country; solving logistical problems and accumulating reserve stocks of critical supply products, including ensuring food and fuel security. This important direction of administration was studied mostly fragmentarily and episodically and was caused only by the emergence of crisis phenomena accompanying the socio-economic systems of foreign countries. It has been proved that municipal security is a special type of activity related to its provision, which includes a system of measures aimed at preventing dangers and threats of various nature to people and the community of a large city. At the same time, such dangers and threats should be understood as a set of unfavorable factors (existing or latent) that directly or indirectly affect the normal state of municipal security. At the same time, municipal security is a special type of activity related to its provision, which includes a system of measures aimed at preventing dangers and threats of various nature to people and the community of a large city. At the same time, such dangers and threats should be understood as a set of unfavorable factors (existing or latent) that directly or indirectly affect the normal state of municipal security. This approach allows us to consider municipal security as the state's existing level of resistance to threats of various nature to the normal state of life of the latter, as well as the degree of protection of man and society. It also implies that the state and society take an offensive position regarding the proper provision of protection of vital national interests and preemptively counteract existing (potential) threats.

It was established that Ukraine currently lacks a modern planning system for crises, which provides for wide interdepartmental interaction and coordination of such activities. Solving this problem is possible within the framework of the formation of a national system of stability and assigning the corresponding functions to the coordinating body for ensuring national stability. In view of the above, it is recommended to determine the legal basis of planning in the field of civil protection, in particular, the procedure for the development and coordination of plans within the framework of the unified state system of civil protection.

**Key words:** administration, civil protection, municipal administration, crisis, emergency, big city.

УДК 358:232

**Потеряйко Сергій**

ORCID iD 0000-0002-3787-0929

e-mail: sergiy\_kiev@ukr.net

**Окіпняк Анатолій**

ORCID iD 0000-0002-6073-4036

e-mail: Okipnyaka.s@gmail.com

## **МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ПРОТИМІННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ**

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2\(12\)-304-321](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2(12)-304-321)

**Анотація.** Підвищення кількості надзвичайних ситуацій, що відбуваються у світі, та масштабів їх наслідків є підставою для науковців дедалі частіше сферою своїх наукових інтересів обирати дослідження причин виникнення непередбачуваних подій з метою їх попередження, особливостей реагування на них відповідних служб, ефективності ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, природного, соціального та особливо воєнного характеру. Аналіз проблемних питань протимінної діяльності в Україні свідчить про актуальність дослідження функціонування правових, організаційних та структурно-функціональних механізмів державного управління у зазначеній сфері, що є предметом цієї наукової розвідки. Обґрунтовано наукове завдання щодо проведення аналізу законодавства України безпекових сфер, встановлення напрямів удосконалення правового, організаційного та структурно-функціонального механізмів державного управління протимінною діяльністю в Україні. Визначено поняття протимінної діяльності як комплексу заходів, спрямованих на захист національних інтересів України, а також на зменшення та усунення наслідків негативного впливу вибухонебезпечних предметів на соціально-економічні умови життєдіяльності населення та довкілля. Сформульовано заходи щодо державного регулювання та управління у сфері протимінної діяльності. Розкрито спільні проекти щодо протимінної діяльності з міжнародними організаціями відповідно до імплементованих в Україні Міжнародних стандартів. Проведено аналіз законодавства України у сферах національної безпеки, цивільного захисту та протимінної діяльності, який показав, що в них частково розкрито механізми забезпечення безпечної життєдіяльності населення, зокрема правовий, організаційний та структурно-функціональний, які потребують удосконалення внаслідок виявлених прогалин та розбіжностей в нормативно-правових актах у зазначених сферах. Запропоновано напрями удосконалення правового,

організаційного та структурно-функціонального механізмів державного управління протимінною діяльністю в Україні, зокрема: правового та структурно-функціонального – через внесення змін та доповнень щодо розмежування та узгодження повноважень, функцій та завдань з протимінної діяльності до законодавства України; організаційного – через розроблення узгоджених алгоритмів дій, планів взаємодії між державними, недержавними і міжнародними гуманітарними структурами під час провадження заходів протимінної діяльності, створення в органах державного управління системи інформування про небезпеки від вибухонебезпечних предметів та навчання з попередження ризиків, пов'язаних із вибухонебезпечними предметами.

**Ключові слова:** безпека, протимінна безпека, гуманітарне розмінування, вибухонебезпечний предмет, механізми державного управління, цивільний захист.

**Постановка проблеми.** На сьогодні у світі зростає кількість різновидів мінної зброї та посилюються негативні наслідки її застосування під час збройних конфліктів, що призводить до збільшення випадків загибелі мирного населення.

Статистичні дані щодо мінної небезпеки переконливо свідчать про її постійне зростання у світі. Так, у 2017 році міни, вибухонебезпечні предмети воєнних конфліктів і саморобні вибухові пристрої, приведені в дію постраждалими, призвели до понад 8,5 тис. жертв, що вдвічі більше, ніж у 2014 році. На жаль, кількість постраждалих від мін і вибухонебезпечних пристроїв у 2019 році зросла на 60% [1].

Після вторгнення в Україну 24 лютого 2022 року збройні сили росії широко використовують касетні боєприпаси, що призводить до жертв серед цивільного населення та пошкодження цивільної інфраструктури. Агресор застосовує в Україні щонайменше шість типів касетних боєприпасів [1]:

– 220-мм касетні ракети 9М27К серії «Ураган», які мають дальність 10–35 км і доставляють 30 осколкових боєприпасів 9Н235 або 9Н210;

– 300-мм касетні реактивні снаряди 9М55К серії «Смерч», які мають дальність 20–70 км і доставляють 72 осколкові боєприпаси 9Н235 або 9Н210;

– 300-мм касетні керовані ракети «Торнадо-С» серії 9М54, які доставляють 552 суббоєприпаси подвійного

призначення ЗБ30 (модель 9М544) або 72 протипіхотні суббоєприпаси (модель 9М549);

– балістичні ракети «Точка» серії 9М79, які оснащені бойовою частиною 9Н123К, що містить 50 осколкових боєприпасів 9Н24;

– варіант касетного боєприпасу балістичної ракети «Іскандер-М» 9М723;

– касетні бомби РБК-500 ПТАБ-1М, які містять 268 фугасних протитанкових боєприпасів ПТАБ-1М.

За даними Міністерства оборони України, нині необхідно перевірити на наявність вибухонебезпечних предметів близько 160 тис. км<sup>2</sup> території держави [2].

З метою упорядкування законодавства сфери протимінної діяльності у 2018 році Верховна Рада ухвалила Закон України «Про протимінну діяльність в Україні», в якому визначено правові та організаційні засади протимінної діяльності в Україні й особливості державного регулювання у зазначеній сфері. Водночас у ньому наведено перелік об'єктів та суб'єктів протимінної діяльності, вимоги до фахівців у цій сфері, джерела фінансування, порядок обліку операторів і надання допомоги постраждалим тощо. За останніми змінами до цього Закону визначено створення нового органу виконавчої влади – Центру протимінних операцій та двох нових центрів: центру протимінної діяльності – на фондах Міноборони та центру гуманітарного розмінування – на фондах МВС [3].

Зважаючи на зазначене та реалії життєдіяльності населення України в умовах ведення бойових дій, питання щодо удосконалення механізмів державного управління протимінною діяльністю набувають значної актуальності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Аналіз наукових публікацій за тематикою дослідження засвідчив, що науковці приділяють достатню увагу зазначеній проблематиці, що вказує на її актуальність.

Б. Ворович розглянув шляхи вирішення питань розмінування території України, а також підвищення ефективності розмінування в умовах збройного конфлікту. Крім того, запропонував перспективну схему організації протимінної діяльності в Україні [4, с. 146–148].

Умови і фактори, які впливають на функціонування безпілотних літальних апаратів зі встановленими на них датчиками оптичного діапазону під час виконання завдань з виявлення наземних мін, систематизували С. Станкевич, С. Мосов та Б. Ворович [5, с. 83].

Р. Кірін наголошує, що реальна чи потенційна наявність мін чи будь-яких інших вибухонебезпечних предметів ускладнює життя цивільного населення, руйнує інфраструктуру та перешкоджає наданню базових послуг, наражаючи їх на небезпеку. Автор дослідив передумови систематизації сучасного масиву правової основи протимінної діяльності в Україні та виявив теоретико-прикладні особливості формування її змісту, специфіку відносин у цій сфері [6, с. 12].

Проблемні питання щодо нових викликів для України, пов'язаних із розробленням і ухваленням законодавства у сфері протимінної діяльності, зокрема стосовно оцінки критеріїв здатності до розмінування території країни за напрямом менеджменту, висвітлила Р. Коцюба [7, с. 96].

Методичний підхід до визначення внеску факторів у ефективність виконання заходів протимінної діяльності, який, на відміну від наявних, враховує евристичне групування факторів за відповідними групами та дає змогу розрахувати безпосередній внесок кожного з них в ефективність виконання заходів протимінної діяльності, запропонували О. Мацько, В. Коваль та М. Комісаров [8, с. 157].

Основні напрями діяльності виконавчої влади України в подоланні сучасного виклику, а саме – забруднення території вибухонебезпечними предметами на Донбасі визначили Г. Москальов та інші [9, с. 22].

Складові моделі управління і виконавця – фахівця з розмінування, зокрема ті з них, які найсуттєвіше впливають на професійну підготовку фахівців із розмінування, у тому числі професійну мотивацію до професійної підготовки та виконання завдань розмінування, висвітлено у [10, с. 495].

М. Комісаров, М. Підгородецький теоретично обґрунтували методику оцінювання ефективності протимінної діяльності, що дає змогу розрахувати безпосередній внесок кожного чинника в ефективність протимінної діяльності

[11, с. 16].

Світовий досвід формування культури безпеки протимінної діяльності вивчив А. Гаваза, який розглянув можливість його імплементації в Україні, обґрунтував нагальну потребу в розробленні концепції навчання населення на основі ризик-орієнтованого підходу до управління суспільством, що передбачає формування протимінної культури безпеки [12, с. 58].

Отже, встановлено, що проблемні питання протимінної діяльності в Україні досліджуються за такими напрямками, а саме: організація зазначеної діяльності, дослідження її правової основи, підвищення ефективності заходів щодо протимінної діяльності, формування протимінної культури безпеки. Водночас питання щодо удосконалення механізмів державного управління протимінною діяльністю в Україні потребує додаткового дослідження.

**Метою статті** є проведення аналізу законодавства України у сфері безпеки, визначення напрямів удосконалення правового, організаційного та структурно-функціонального механізмів державного управління протимінною діяльністю в Україні.

**Методи дослідження.** У процесі дослідження використано сукупність загальних і спеціальних методів та підходів, які відповідають завданню, а саме: методи системного аналізу, синтезу, систематизації, порівняння та узагальнення.

**Виклад основного матеріалу.** Протимінна діяльність відповідно до [3] трактується як комплекс заходів, спрямованих на захист національних інтересів України, а також на зменшення та усунення наслідків негативного впливу вибухонебезпечних предметів на соціально-економічні умови життєдіяльності населення та довкілля.

Державне регулювання та управління у сфері протимінної діяльності здійснюються через [3]:

- формування, погодження, затвердження та виконання національних програм протимінної діяльності;
- погодження, затвердження і виконання національних стандартів, розроблених з урахуванням положень міжнародних стандартів у сфері протимінної діяльності;

– розроблення концептуальних основ державної політики у галузі дослідження та впровадження заходів протимінної діяльності в інтересах безпеки населення;

– підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації фахівців у сфері протимінної діяльності та розмінування;

– запровадження порядку акредитації операторів протимінної діяльності та моніторингу відповідно до вимог акредитації;

– запровадження ефективного управління інформацією у сфері протимінної діяльності;

– здійснення контролю та забезпечення якості виконання заходів у сфері протимінної діяльності.

Протимінну діяльність Україна реалізує, зокрема, завдяки спільним проєктам із міжнародними організаціями. Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) згідно із законодавчими та нормативно-правовими актами виконує завдання щодо виявлення, знешкодження та знищення вибухонебезпечних предметів на всій території України, за винятком місцевості, наданої для діяльності Збройних Сил України та інших військових формувань.

ДСНС у межах повноважень реалізує заходи протимінної діяльності відповідно до імплементованих в Україні Міжнародних стандартів протимінної діяльності «IMAS», зокрема:

1. Організовується інформаційно-роз'яснювальна робота та навчання населення щодо ризиків, пов'язаних із вибухонебезпечними предметами, та правил поведінки у разі їх виявлення.

2. Проводиться гуманітарне розмінування ділянок місцевості та акваторій водних об'єктів від боєприпасів та інших вибухонебезпечних предметів.

3. У межах повноважень здійснюються заходи щодо знешкодження та утилізації надлишкових та непридатних до використання боєприпасів.

4. Надається допомога:

– постраждалому населенню, у тому числі медично-психологічна допомога;

– місцевим органам влади під час проведення евакуації постраждалих з уражених територій, відновлення об'єктів інфраструктури тощо.

Для ефективної реалізації завдань та заходів у сфері гуманітарного розмінування в ДСНС створено систему гуманітарного розмінування та забезпечено її ефективне функціонування.

Система складається з трьох рівнів:

– координаційний – комісія з питань гуманітарного розмінування, яка визначає пріоритетні напрями діяльності;

– організаційний – профільний структурний підрозділ апарату ДСНС, що забезпечує організацію та контроль за виконанням завдань із гуманітарного розмінування;

– виконавчий – піротехнічні підрозділи ДСНС, які забезпечують виконання практичної складової комплексу заходів гуманітарного розмінування.

Для реалізації завдань з гуманітарного розмінування в ДСНС залучають угруповання у складі 100 піротехнічних відділень штатною чисельністю понад 600 осіб, які дислокуються у кожному регіоні України.

У рамках реалізації заходів протимінної діяльності ДСНС співпрацює з різними країнами та міжнародними організаціями, серед яких: Організація Об'єднаних Націй, Організація з безпеки і співробітництва в Європі, НАТО, Міжнародний Комітет Червоного Хреста, Женевський міжнародний центр з гуманітарного розмінування, Уряд Федеративної Республіки Німеччина, Уряд Японії, Відділ оборонного співробітництва посольства США в Україні, Швейцарський фонд з протимінної діяльності FSD, Хорватський центр з протимінної діяльності HCR, Азербайджанський центр гуманітарного розмінування, Естонська рятувальна служба, Служба розмінування Французької Республіки тощо.

У структурі ДСНС створено Міжрегіональний центр гуманітарного розмінування та швидкого реагування Державної служби України з надзвичайних ситуацій, який є аварійно-рятувальним формуванням центрального підпорядкування ДСНС зі статусом державної аварійно-рятувальної служби, що проваджує освітню діяльність

з метою підготовки кваліфікованих робітників для потреб органів та підрозділів цивільного захисту.

Для визначення особливостей функціонування правового, організаційного та структурно-функціонального механізмів державного управління протимінною діяльністю вважаємо доречним провести аналіз законодавства України у сферах національної безпеки, цивільного захисту та протимінної діяльності.

У Конституції України визначено, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, обов'язок держави – захищати життя людини. Там само зазначено, що кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування [13].

На вказаних базових безпекових засадах основного закону України ґрунтуються дотичні до протимінної діяльності положення інших нормативно-правових актів.

Основоположні категорії сфери безпеки наведено у [14], зокрема національна безпека України – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз; національні інтереси України – життєво важливі інтереси людини, зокрема безпечні умови життєдіяльності її громадян. Там само зазначено, що державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямована на захист людини і громадянина, їхнього життя, безпечних умов життєдіяльності.

Зазначені умови кардинально погіршуються під час бойових дій та введення в країні воєнного стану. Порядок функціонування держави у зазначеному правовому режимі окреслено у [15], де визначено повноваження Кабінету Міністрів України з початком збройного конфлікту, зокрема щодо здійснення заходів зі створення відповідно до норм міжнародного гуманітарного права безпечних зон, організованих у спосіб, який дає змогу забезпечити захист цивільних осіб.

Реалізація пріоритетів національних інтересів здійснюється, зокрема, створенням безпечних умов

життєдіяльності людини на територіях, що постраждали внаслідок бойових дій, розбудовою ефективної системи цивільного захисту, що визначено у Стратегії національної безпеки України [16]. Для системного захисту України від загроз національній безпеці необхідно оптимізувати державну систему цивільного захисту через удосконалення її структури, системи управління, способів реагування на загрози, що пов'язані з надзвичайними ситуаціями будь-якого характеру, зокрема виконання завдань в умовах мирного часу та в особливий період.

Зазначаємо, що відповідно до [17] під час розв'язання збройного конфлікту та введення воєнного стану військові формування, утворені відповідно до законів України, та правоохоронні органи залучаються до ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, збройного конфлікту чи терористичних актів, проведення відновлювальних робіт, надання гуманітарної допомоги цивільному населенню. Там само визначено, що цивільний захист України у мирний час здійснюється відповідно до [18], а в особливий період, зокрема у воєнний час, та з метою підготовки до нього – з урахуванням особливостей згідно з нормами міжнародного гуманітарного права, законодавством про оборону, мобілізацію та правовий режим воєнного стану.

У законодавстві сфери цивільного захисту детальніше визначено завдання органів державного управління та сил цієї сфери щодо протимінної діяльності. Зокрема, у [18] зазначено, що основними завданнями сил цивільного захисту є: проведення піротехнічних робіт, пов'язаних зі знешкодженням вибухонебезпечних предметів, що залишилися на території України після воєн, сучасних боеприпасів та підричних засобів; здійснення через підрозділи Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту комплексу заходів з метою ліквідації небезпек, пов'язаних із вибухонебезпечними предметами, зокрема нетехнічне та технічне обстеження територій, складення карт, виявлення, знешкодження та/або знищення вибухонебезпечних предметів, маркування, підготовки документації після розмінування, надання громадам інформації про протимінну діяльність та передання очищеної території;

проведення вибухових робіт для запобігання виникненню надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків; проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період, що включає здійснення у межах повноважень, визначених у законі, заходів протимінної діяльності.

Так само у [19] окреслено додаткові завдання єдиної державної системи цивільного захисту у відбудовний період, зокрема визначення населених пунктів та районів, що потребують проведення гуманітарного розмінування, маркування небезпечних ділянок, проведення очищення (розмінування) території.

Вагому роль у провадженні протимінної діяльності в Україні відіграє ДСНС, яка відповідно до [20] виконує завдання у цій сфері, зокрема підрозділи Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту здійснюють піротехнічні роботи, пов'язані зі знешкодженням вибухонебезпечних предметів. У межах виконання завдань протимінної діяльності у Плані основних заходів цивільного захисту на 2022 рік [21] передбачено проведення штабних тренувань з органами управління функціональних підсистем, зокрема щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на арсеналах, базах (складах) озброєння, ракет, боєприпасів і компонентів ракетного палива, інших вибухопожежонебезпечних об'єктах.

Дотично до розглянутого у Плані реагування на надзвичайні ситуації державного рівня [22] визначено функції центральних органів виконавчої влади, зокрема в режимі надзвичайної ситуації органи управління та сили цивільного захисту організовують здійснення заходів з локалізації та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, що становлять загрозу життю або здоров'ю людей. Там само визначено одне із основних завдань аварійно-рятувальної служби – ліквідація особливо небезпечних проявів надзвичайних ситуацій в умовах загрози вибухів та інших небезпечних проявів.

Отже, аналіз законодавства України у сферах національної безпеки, цивільного захисту та протимінної діяльності за тематикою, яка досліджується, показав, що в них частково розкрито механізми забезпечення безпечної життєдіяльності

населення, зокрема правовий, організаційний та структурно-функціональний. Водночас з метою побудови дієвої системи цивільного захисту, що спрямована на організацію та провадження заходів із протимінної діяльності, зазначені механізми державного управління потребують удосконалення. Виявлено прогалини та розбіжності у нормативно-правових актах щодо протимінної діяльності.

Зокрема, у загальних положеннях [3] та [14] доречно було б сформулювати та навести визначення поняття «мінна небезпека», у п. 7 статті 18 долучити до функцій ДСНС як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, сферу протимінної діяльності. Також у п. 3 статті 25 до документів довгострокового планування вважаємо за потрібне додати Стратегію протимінної діяльності, а після статті 31 – окремо розкрити її сутність.

Крім того, пропонуємо до статті 8 [15] «заходи правового режиму воєнного стану» до повноважень військового командування на територіях, де запроваджено воєнний стан, окремим пунктом долучити завдання щодо забезпечення провадження заходів протимінної діяльності.

Так само до поточних та прогнозованих загроз національній безпеці та національним інтересам України, що наведено у статті 28 [16], до факторів, що погіршують середовище життєдіяльності, пропонуємо долучити загострення мінної небезпеки, що суттєво впливає на життя та здоров'я людей.

Відповідно до положень, викладених у [3, ст. 23], для проведення заходів у сфері протимінної діяльності Кабінет Міністрів України утворює міжвідомчий допоміжний орган, який діє за колегіальним принципом під головуванням Міністра оборони України. Водночас у [17, ст. 10] до функцій Міністерства оборони України завдання щодо протимінної діяльності не визначено. З огляду на це пропонуємо до статті 10 [17] долучити зазначену функцію, а саме: координація та здійснення протимінної діяльності спільно з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади,

органами місцевого самоврядування, підприємствами та організаціями.

Питання, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту регулюються положеннями, котрі викладено у [18]. Водночас у вказаному Законі завдання щодо протимінної діяльності комплексно не визначено, а лише вказано заходи щодо ліквідації небезпек, пов'язаних із вибухонебезпечними предметами, та окреслено завдання щодо проведення аварійно-рятувальних робіт, зокрема протимінної діяльності, однак не конкретизовано відповідальний орган управління за їх реалізацію. Отже, пропонуємо до повноважень центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту (стаття 17 [18]) та Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту (стаття 24, [18]) долучити функцію щодо участі в організації та провадженні протимінної діяльності.

Так само для досягнення цілісності під час виконання заходів у зазначеній сфері пропонуємо до додаткових завдань єдиної державної системи цивільного захисту у відбудовний період долучити проведення інших складових протимінної діяльності, зокрема інформування про небезпеки, надання допомоги постраждалим особам, проведення агітаційно-просвітницької роботи [19, ст. 24<sup>-1</sup>].

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

Обґрунтовано актуальність визначення напрямів удосконалення механізмів державного управління протимінною діяльністю в Україні в сучасних умовах життєдіяльності населення.

Визначено напрями дослідження за зазначеною проблематикою, що провадять вітчизняні вчені, зокрема: правове забезпечення, організація протимінної діяльності, методологічні засади щодо підвищення ефективності дій органів управління та структур вказаної сфери, підготовка населення та формування протимінної культури.

Проведено аналіз законодавства сфер національної безпеки, цивільного захисту, протимінної діяльності, визначено ступінь правового, організаційного та

структурно-функціонального забезпечення органів державного управління та безпекових структур, що залучаються до протимінної діяльності.

Встановлено, що у зазначених законах частково розкрито сутність правового, організаційного та структурно-функціонального механізмів державного управління щодо безпечної життєдіяльності населення під час бойових дій. Виявлено прогалини та розбіжності в нормативно-правових актах, зокрема щодо невизначеності функцій та завдань протимінної діяльності в Україні, їх чіткого розподілу між органами виконавчої влади на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Запропоновано напрями удосконалення правового, організаційного та структурно-функціонального механізмів державного управління протимінною діяльністю в Україні, зокрема:

– правового та структурно-функціонального – через внесення змін та доповнень щодо розмежування та узгодження повноважень, функцій та завдань з протимінної діяльності до низки законів України та підзаконних актів («Про протимінну діяльність в Україні», «Про національну безпеку України», «Про правовий режим воєнного стану», «Про оборону України», Стратегії національної безпеки України, Кодексу цивільного захисту України, Положення про єдину державну систему цивільного захисту, Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, Плану основних заходів цивільного захисту на 2022 рік, Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня);

– організаційного – через розроблення узгоджених між органами управління та силами безпекових структур алгоритмів дій в умовах мирного часу та бойових дій, планів взаємодії між державними, недержавними і міжнародними гуманітарними структурами під час провадження заходів протимінної діяльності, створення в органах державного управління системи інформування про небезпеки від вибухонебезпечних предметів і навчання з попередження ризиків, пов'язаних із вибухонебезпечними предметами.

Список використаних джерел

1. Landmine and cluster munition monitor. *Landmine Monitor* 2020. 2020. № 22. P.6–7. URL : <http://www.the-monitor.org/media/3168934/LM2020.pdf> (дата звернення 07.10.2022).
2. У Міноборони розповіли, яку територію доведеться перевіряти в Україні на наявність вибухівки. *Слово і діло* : аналітичний портал. URL : <https://www.slovoidilo.ua/2022/06/16/novyna/suspilstvo/minoborony-rozpozvily-yaku-terytoriyu-dovedetsya-pereviryaty-ukrayini-nayavnist-vybuchivky> (дата звернення : 07.10.2022).
3. Про протимінну діяльність в Україні : Закон України від 06.12.2018 р. № 2642-VIII. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2642-19#Text> (дата звернення : 27.09.2022).
4. Вороч Б. О. *Шляхи вирішення проблемних питань розмінування території України*: збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського. 2020. № 2(69). С. 143–149.
5. Станкевич С. А., Мосов С. П., Вороч Б. О. *Систематизація умов і факторів, які впливають на застосування безпілотного літального апарату коптерного типу під час виявлення наземних мін* : збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського. 2021. № 3(73). С. 82–89.
6. Кірін Р. С. Правова основа протимінної діяльності в Україні: теоретико-прикладні аспекти. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2020. № 3. С. 12–20.
7. Коцюба Р. О. Правові аспекти роззброєння України відповідно до Конвенції про заборону протипіхотних мін. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2020. № 1. С. 88-98.
8. Мацько О. Й., Коваль В. В., Комісаров М. В. До питання визначення внеску факторів в ефективність виконання заходів протимінної діяльності в Україні. *Наука і техніка Повітряних Сил Збройних Сил України*. 2021. № 3(44). С. 154–158.
9. Москальов Г. Ю., Петрівський І. В., Щусь В. М., Артємьєв М. С., Конопельнюк М. В. Сучасні задачі та проблеми протимінної діяльності в Україні. Мости та тунелі: теорія, дослідження, практика. *Зб. наук. пр. Дніпропетр. нац. ун-т заліз. трансп. ім. акад. В. Лазяряна*. 2018. Вип. 14. С. 22–28.
10. Окіпняк Д. А., Малюк В. М., Окіпняк А. С. Інтерпретація та обґрунтування моделі фахівця із розмінування з урахуванням вимог сьогодення. *Молодий вчений*. 2016. № 12.1 (40). С. 491–496.
11. Комісаров М. В., Підгородецький М. М. Методика оцінювання ефективності виконання заходів протимінної діяльності. *Сучасні інформаційні технології у сфері безпеки та оборони*. 2022. № 1 (43). С. 13–18.
12. Гаваза А. О. Світовий досвід формування культури безпеки протимінної діяльності та можливість імплементації його в Україні. *Науковий вісник* :

*Державне управління. 2021. №1 (7). С. 40–65.*

13. Конституція України Закон України від 28.06.1996 р. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення : 12.09.2022).
14. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> (дата звернення : 12.09.2022).
15. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення : 06.09.2022).
16. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 р. року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020 р. №392/2020. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> (дата звернення : 07.09.2022).
17. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 р. № 1932-XII. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> (дата звернення 09.09.2022).
18. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення : 06.09.2022).
19. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 р. № 11. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення : 08.09.2022).
20. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1052. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення : 08.09.2022).
21. Про затвердження Плану основних заходів цивільного захисту на 2022 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.12.2021 р. № 1742-р. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1742-2021-%D1%80#Text> (дата звернення : 08.09.2022).
22. Про затвердження Плану реагування на надзвичайні ситуації державного рівня : постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 р. № 223. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/223-2018-%D0%BF#Text> (дата звернення : 08.09.2022).

## **References**

1. Landmine and cluster munition monitor. (2020). Landmine Monitor 2020, 22, 6–7. Retrieved from <http://www.the-monitor.org/media/3168934/LM2020.pdf> [in English].
2. U Minoborony rozpovily, yaku terytoriiu dovedetsia pereviriaty v Ukraini na

- naiavnist vybukhivky. *Slovo i dilo*: analitychnyi portal [Word and deed: analytical portal]. Retrieved from <https://www.slovoidilo.ua/2022/06/16/novyna/suspilstvo/minoborony-rozpovily-yaku-terytoriyu-dovedetsya-pereviryaty-ukrayini-nayavnist-vybuxivky> [in Ukrainian].
3. Law of Ukraine On mine action in Ukraine from December 06 2018, № 2642-VIII. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2642-19#Text> [in Ukrainian].
  4. Vorovych, B. O. (2020). Shliakhy vyrishennia problemnykh pytan rozminuvannia terytorii Ukrainy [Ways to solve problematic issues of demining the territory of Ukraine]. *Zbirnyk naukovykh prats Tsentru voienno-stratehichnykh doslidzhen Natsionalnoho universytetu oborony Ukrainy imeni Ivana Cherniakhovskoho*, 2(69), 143–149 [in Ukrainian].
  5. Stankevych, S. A., Mosov, S. P. and Vorovych, B. O. (2021). Systematyzatsiia umov i faktoriv, yaki vplyvaiut na zastosuvannia bezpilotnoho litalnoho aparata kopternoho typu pid chas vyavlennia nazemnykh min [Systematization of conditions and factors affecting the use of a copter-type unmanned aerial vehicle during the detection of land mines]. *Zbirnyk naukovykh prats Tsentru voienno-stratehichnykh doslidzhen Natsionalnoho universytetu oborony Ukrainy imeni Ivana Cherniakhovskoho*, 3(73), 82–89 [in Ukrainian].
  6. Kirin, R. S. (2020). Pravova osnova protymynnoi diialnosti v Ukraini: teoretyko-prykładni aspekty [The legal basis of mine action in Ukraine: theoretical and applied aspects]. *Naukovyi visnyk Dnipropetrovskoho derzhavnoho universytetu vnutrishnykh*, 3, 12–20 [in Ukrainian].
  7. Kotsiuba, R. O. (2020). Pravovi aspekty rozzbroiennia Ukrainy vidpovidno do Konventsii pro zaboronu protypikhotnykh min [Legal aspects of the disarmament of Ukraine in accordance with the Convention on the Prohibition of Anti-Personnel Mines]. *Naukovi zapysky Instytutu zakonodavstva Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 1, 88–98 [in Ukrainian].
  8. Matsko, O. Y., Koval, V. V., Komisarov, M. V. (2021). Do pytannia vyznachennia vnesku faktoriv v efektyvnist vykonannia zakhodiv protymynnoi diialnosti v Ukraini [Science and technology of the Air Force of the Armed Forces of Ukraine]. *Nauka i tekhnika Povitrianykh Syl Zbroinykh Syl Ukrainy*, 3(44), 154–158 [in Ukrainian].
  9. Moskalov, H. Yu., Petrivskiy, I. V., Shchus, V. M., Artimiev, V. M., Konopelniuk, M. S. (2018). Suchasni zadachi ta problemy protymynnoi diialnosti v Ukraini [Modern tasks and problems of mine action in Ukraine]. *Mosty ta tuneli: teoriia, doslidzhennia, praktyka. Zb. nauk. pr. Dnipropetr. nats. un-t zalizn. transp. im. akad. V. Laziarian*, 14, 22–28 [in Ukrainian].
  10. Okipniak, D. A., Maliuk, V. M., Okipniak, A. S. (2016). Interpretatsiia ta obruntuvannia modeli fakhivtsia iz rozminuvannia z urakhuvanniam vymoh sohodennia [Interpretation and substantiation of the demining specialist model taking into account today's requirements]. *Molodyi vchenyi*, 1(40), 491–496 [in Ukrainian].
  11. Komisarov, M. V., Pidhorodetskyi, M. M. (2022). Metodyka otsiniuvannia efektyvnosti vykonannia zakhodiv protymynnoi diialnosti [Methodology for

- evaluating the effectiveness of mine countermeasures]. *Suchasni informatsiini tekhnologii u sferi bezpeky ta oborony*, 1 (43), 13–18.
12. Havaza, A. O. (2021). Svitovyi dosvid formuvannia kultury bezpeky protymnoi diialnosti ta mozhlyvist implementatsii yoho v Ukraini [World experience in the formation of a safety culture of mine action activities and the possibility of its implementation in Ukraine]. *Naukovyi visnyk: Derzhavne upravlinnia*, 1(7), 40–65 [in Ukrainian].
  13. Law of Ukraine Constitution of Ukraine from June 28 1996. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
  14. Law of Ukraine On the national security of Ukraine from June 21 2018, № 2469-VIII. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text> [in Ukrainian].
  15. Law of Ukraine On the legal regime of martial law from May 12 2015, № 389-VIII. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> [in Ukrainian].
  16. Decree of the President of Ukraine On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated September 14 2020, «On the National Security Strategy of Ukraine» from September 14 2020, № 392/2020. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text> [in Ukrainian].
  17. Law of Ukraine On the defense of Ukraine from December 6 1991, № 1932-XII. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> [in Ukrainian].
  18. Law of Ukraine Code of Civil Protection of Ukraine from October 2 2012, № 5403-VI. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> [in Ukrainian].
  19. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On the approval of the Regulation on the unified state system of civil protection from January 9 2014, № 11. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
  20. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On the approval of the Regulation on the State Emergency Service of Ukraine from December 16 2015, № 1052. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
  21. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine On the approval of the Plan of basic civil protection measures for 2022 from December 28 2021, № 1742-p. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1742-2021-%D1%80#Text> [in Ukrainian].
  22. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine On the approval of the Emergency Response Plan at the state level from March 14 2018, № 223. Official site of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/223-2018-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].

## MECHANISMS OF STATE MANAGEMENT OF THE SPHERE ANTI-BREAKING ACTIVITIES IN UKRAINE

Poteriaiko Sergii, Okipnyak Anatolii

**Abstract.** The increase in the number of emergency situations and the scale of their consequences occurring in the world is a reason for scientists to increasingly choose the field of their scientific interests to study the causes of the occurrence of unpredictable events in order to warn them, the specifics of the response to them by the relevant services, the effectiveness of eliminating the consequences of man-made, natural emergencies, of social and especially military nature. The analysis of problematic issues of mine action in Ukraine proved the relevance of the study of the functioning of legal, organizational and structural and functional mechanisms of state administration in the specified area, which is the subject of this study. The scientific task of the research on conducting an analysis of the legislation of Ukraine in security spheres, determining directions for improving the legal, organizational, and structural and functional mechanisms of the state management of mine action activities in Ukraine is substantiated. The concept of mine action is defined as a complex of measures aimed at protecting the national interests of Ukraine, as well as at reducing and eliminating the consequences of the negative impact of explosive objects on the socio-economic conditions of life of the population and the environment. Measures regarding state regulation and management in the field of mine action have been formulated. Joint projects on mine action with international organizations in accordance with international standards implemented in Ukraine have been disclosed. An analysis of the legislation of Ukraine in the spheres of national security, civil defense and mine action was carried out, which showed that they partially reveal the mechanisms for ensuring the safe life of the population, in particular legal, organizational and structural-functional, which require improvement due to the identified gaps and discrepancies in regulatory and legal acts in the specified areas. Directions for improving the legal, organizational, and structural-functional mechanisms of state management of mine action in Ukraine, in particular the legal and structural-functional ones, are proposed due to the introduction of changes and additions regarding the delimitation and coordination of powers, functions, and tasks for mine action to the legislation of Ukraine, organizational, due to the development of agreed action algorithms, plans for cooperation between state, non-state and international humanitarian structures during the implementation of mine countermeasures, the creation of a system of information on the dangers of explosive objects and training in the prevention of risks associated with explosive objects in state administration bodies.

**Key words:** security, anti-mine security, humanitarian demining, explosive object, mechanisms of state administration, civil protection.

УДК 336.025: 657.6

**Ружанський Олександр**

ORCID iD 0000-0002-5844-0928

e-mail: glavbyhgty@gmail.com

**Сівак Ірина**

e-mail: ira\_svk@ukr.net

## **УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ**

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2\(12\)-322-337](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2(12)-322-337)

**Анотація.** В сучасних умовах функціонування організацій державного сектору важливе місце посідає управління ризиками, оскільки за допомогою цього процесу можна попереджати, а також уникати значної кількості негативних подій та втрат для організації. Метою статті є визначення поняття «управління ризиками», проведення аналізу системи управління ризиками в ДСНС за результатами аудиту системи внутрішнього контролю для покращення розуміння керівниками структурних підрозділів апарату, територіальних органів і підрозділів центрального підпорядкування суті системи внутрішнього контролю та необхідності її запровадження в ДСНС. Визначено поняття «управління ризиком» як специфічної сфери менеджменту, що передбачає застосування різноманітних підходів, процесів, заходів, які мають забезпечувати максимально широкий діапазон охоплення можливих ризиків установи, їхню оцінку, а також формування, реалізацію та контроль заходів щодо оптимізації рівня ризиків із метою досягнення цілей. Графічно зображено управління ризиками в системі ДСНС у розрізі складових: ідентифікація та оцінка ризиків, ухвалення рішень та визначення способів реагування на ризики і забезпечення результативності заходів реагування, контролю та впливу на ризики. Проаналізовано відповідність зазначеного процесу міжнародній практиці. Досліджено проблематику управління ризиками пріоритетних процесів діяльності ДСНС, необхідність його формування та вдосконалення задля збільшення можливостей та зниження рівня небезпек / загроз діяльності підрозділів служби. Для кращого розуміння пріоритетності питання побудови ефективної системи управління ризиками розглянуто за результатами проведених аудитів приклади порушень норм, правил, процедур, причиною яких стало неналежне функціонування системи управління ризиками, та систематизація заходів контролю з попередженням чи обмеженням ризиків як невід'ємної складової системи внутрішнього контролю. Підкреслено важливість

навчання фахівців різних підрозділів теоретичних та методичних основ управління ризиками задля ефективного функціонування системи управління ризиками. Наголошено на необхідності побудови ефективної системи управління ризиками з метою вчасного виявлення та впливання на ризики, яку можна було б застосовувати під час ухвалення будь-яких управлінських рішень для підвищення ефективності функціонування ДСНС і забезпечення від відхилень, а не створення системи контролю.

**Ключові слова:** ідентифікація ризиків, оцінка ризиків, управління ризиками, система внутрішнього контролю, внутрішній аудит, Державна служба України з надзвичайних ситуацій.

**Постановка проблеми.** Ризик під час дії військового стану в Україні має особливе значення для менеджменту організацій усіх сфер діяльності. Керівники від найнижчої до найвищої ланок управління розуміють його важливість, ухвалюючи будь-яке господарське рішення. Саме тому поняття «управління ризиками» все частіше стає об'єктом наукових досліджень.

Управління передбачає формування цілей, планування, ухвалення рішень, вміння організовувати, управляти, контролювати. Ціллю управління в системі Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС) є забезпечення реалізації державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації надзвичайних ситуацій, гідрометеорологічної діяльності тощо внаслідок ефективного та результативного використання ресурсів.

Для реалізації цього завдання установи та підрозділи ДСНС мають постійно здійснювати комплекс заходів щодо виконання своїх базових функцій на належному рівні, забезпечення безвідмовності системи, а головне – управління ризиками.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Здебільшого управління ризиками у наукових публікаціях розглядається загалом. Так, М. Боровик у науковому доробку щодо управління ризиками визначає, як область сучасного управління пов'язана зі специфічною діяльністю менеджерів в умовах невизначеності, складного вибору варіантів управлінських дій [1]. Що ж до дослідження за окремою сферою діяльності, то

питання управління ризиками на підприємстві та обґрунтування необхідності створення механізму управління ризиками розглянуто у наукових працях В. Пасічника, О. Акіліної [2], К. Семенова, К. Тарасова [3] та інших.

Деякі науковці досліджують теорію економічного ризику, зокрема В. Вітлінський (монографія «Аналіз, оцінка і моделювання економічного ризику») [4], І. Івченко (навчальний посібник «Моделювання економічних ризиків і ризикових ситуацій») [5], О. Ястремський (навчальний посібник «Основи теорії економічного ризику») [6] та інші. В. Вітлінський та Г. Великоіваненко трактують ризик як економічну категорію, що іманентно притаманна діяльності суб'єктів господарювання і пов'язана зі сприйняттям і подоланням невизначеності, конфлікту в ситуаціях цілепокладання, оцінювання, управління, неминучого вибору [7].

П. Волянський, А. Терент'єва та колектив авторів у монографії «Кризовий менеджмент і принципи управління ризиками в процесі ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій» розглядають теоретичні основи управління в умовах надзвичайної ситуації. Опрацьовано кількісні та якісні методи оцінки ризику під час аналізу потенційно можливих надзвичайних ситуацій та методологію кризового менеджменту [8]. Тобто у зазначеному науковому доробку досліджується застосування ризик-орієнтованого підходу до встановлення можливості виникнення певних надзвичайних ситуацій.

Управління ризиками як елемент системи внутрішнього контролю організації дослідила О. Пушкарьова. Авторка виявила наявні обмеження у застосуванні дієвої моделі побудови внутрішнього контролю та з'ясувала можливість її вдосконалення через трансформацію у восьмикомпонентну, наголошуючи на процесі управління ризиками [9]. А. Лоїшин, С. Левченко та інші [10] завдяки застосуванню певного алгоритму, обґрунтуванню та розстановки пріоритетів розробили методичний апарат для оцінювання ефективності системи ризик-орієнтованого внутрішнього контролю Міністерства оборони України із використанням методу експертних оцінок.

Міністерство фінансів України як методолог сфери

запровадження системи внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів у 2022 році на виконання пункту 137 Плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки, схваленого розпорядженням Уряду від 29.12.2021 № 1805-р, опублікувало Методичний посібник щодо аспектів управління ризиками як складової системи внутрішнього контролю у розпорядника бюджетних коштів [11].

Таким чином, досить незначну увагу науковці приділяють поняттю «управління ризиками» як елементу системи внутрішнього контролю установи, що тягне за собою нерозуміння керівниками усіх ланок управління практичної складової у розбудові зазначеної системи. Це спровоковано браком належного наукового дослідження та обґрунтування системи управління ризиками в діяльності розпорядників бюджетних коштів.

**Метою статті** є визначення поняття «управління ризиками», аналіз системи управління ризиками в ДСНС за результатами аудиту системи внутрішнього контролю для покращення розуміння керівниками структурних підрозділів апарату, територіальних органів і підрозділів центрального підпорядкування суті системи внутрішнього контролю та необхідності її запровадження в ДСНС.

**Методи дослідження.** Зазначене наукове дослідження супроводжувалося застосуванням загальнонаукових методів, зокрема таких, як: аналіз і синтез, індукція і дедукція, аналогія, системний аналіз. Також використовувалися спостереження, дослідження конкретних явищ, узагальнення як ряд емпіричних методів.

**Виклад основного матеріалу.** Управління ризиком – це специфічна сфера менеджменту, що передбачає використання різноманітних підходів, процесів, заходів, які мають забезпечити максимально широкий діапазон охоплення можливих ризиків установи, їхню оцінку, а також формування, реалізацію та контроль заходів щодо оптимізації рівня ризиків із метою досягнення цілей.

У міжнародній практиці передбачено здійснення таких послідовних кроків до запровадження діяльності з управління

ризиками, як: 1) ідентифікація ризиків; 2) оцінка ризиків; 3) способи реагування; 4) моніторинг та перегляд; 5) документування. Ефективність управління ризиками безпосередньо залежить від інтеграції такої діяльності у процес управління установою, включаючи ухвалення рішень, та потребує підтримки з боку керівництва всіх управлінських рівнів. Структура «управління ризиками» містить в собі такі складові, як інтеграція, проєктування, впровадження, оцінка та вдосконалення управління ризиками у межах усієї установи. В установі має проводитись оцінка практики управління ризиками з метою визначення будь-яких прогалин та їх усунення [11].

Управління ризиками в системі ДСНС здійснюється в розрізі складових, які зображено на рис. 1.



**Забезпечення результативності заходів реагування, контролю та впливу на ризики**

*Рисунок 1 – Управління ризиками в системі ДСНС*

*Джерело: розробка автора*

Основним нормативно-правовим документом, в якому регламентується механізм управління ризиками в системі ДСНС, є Порядок з організації та функціонування управління ризиками в системі ДСНС, затверджений наказом ДСНС від 26.02.2020 № 165. Кожна зі складових управління ризиками згідно із зазначеним порядком має бути відповідно задокументована. Таким чином, організація управління ризиками в системі ДСНС відповідає міжнародній практиці. Проте ключовим залишається питання фактичного функціонування вказаної системи в підрозділах ДСНС. Сформовану систему управління ризиками оцінюють відповідні підрозділи під час проведення внутрішнього аудиту.

Отже, розглянемо порушення норм, правил, процедур, причиною яких стало неналежне функціонування системи управління ризиками та систематизація заходів контролю з попередження чи обмеження ризиків як невід'ємної складової системи внутрішнього контролю, що встановлено за результатами проведених аудитів.

У межах дослідження відділом внутрішнього аудиту системи внутрішнього контролю управління ризиками в ДСНС підлягали аналізу адміністративні регламенти найбільш ризикових процесів діяльності центрального апарату ДСНС, результати проведеного анкетування та інтерв'ювання керівників структурних підрозділів, реєстри ризиків та методи реагування на них, отримані від структурних підрозділів центрального апарату ДСНС, протоколи апаратних нарад за 2021–2022 рр., план заходів ДСНС на 2022 рік.

Проведений аналіз причинно-наслідкового зв'язку та детальне дослідження практики управління ризиками в системі ДСНС дали можливість сформулювати такі твердження. Управління ризиками здійснюється з метою визначення (ідентифікації) та оцінки ризиків для найбільш раннього виявлення можливих порушень та недоліків, неефективного використання ресурсів під час виконання установами функцій, процесів та операцій, ухвалення рішення щодо реагування на ризики, визначення способів реагування на ідентифіковані та оцінені ризики, забезпечення результативності запроваджених заходів реагування, контролю та впливу на ризики.

Першим кроком для ефективного управління ризиками як невід'ємної частини системи внутрішнього контролю є опис внутрішнього середовища, що регламентується через розроблення та затвердження адміністративних регламентів основних процесів, які здійснюються в ДСНС. Стосовно внутрішнього середовища досліджуються, зокрема, питання щодо:

- бачення, місії, цінностей, визначених цілей і покладених завдань;
- стилю управління, організаційної структури, розподілу повноважень, обов'язків, відповідальності та підзвітності за виконання завдань;
- стану корпоративної культури в установі;
- стану забезпечення ресурсами (фінанси, час, персонал, інтелектуальна власність, процеси, системи і технології тощо);
- стану здійснення інформаційного та комунікаційного обміну інформацією [11].

Наявність адміністративного регламенту за окремою функцією чи пріоритетним процесом одночасно зумовлює проведення ідентифікації ризиків та оцінки ризиків.

Ідентифікація ризиків – визначення ймовірних подій, які впливатимуть на здатність установи виконувати завдання і функції для досягнення встановлених мети (місії) та цілей [11].

Ідентифікацію ризиків доцільно проводити як через створення керівництвом установи спеціальної робочої групи з визначення ризиків та її співпраці з робітниками для з'ясування ризикових сфер на всіх ділянках діяльності («зверху вниз»), так і через виявлення та аналіз можливих ризикових подій кожним структурним підрозділом, його безпосередніми керівником і працівниками («знизу вверх») [9].

Організації системи ДСНС застосовують здебільшого обидва методи, а ідентифіковані ризики відображають у формі таблиці «Інформація щодо ідентифікації та оцінки ризиків». Зважаючи на ризики, внесені до цієї форми щодо кожного зі 146 пріоритетних процесів діяльності ДСНС, можна стверджувати про формальний підхід структурних підрозділів до їх заповнення. Тобто, дослідивши внутрішні документи з оцінки ризиків у системі ДСНС, можливо зробити висновок, що

в більшості пріоритетних процесів не визначено ризику, які мають важливе значення для діяльності організації, що може негативно впливати на результати виконання нею завдань за призначенням. Водночас типовими ризиками для більшості структурних підрозділів є часті зміни в нормативно-законодавчих актах, відповідно до яких здійснюється діяльність, та недостатнє фінансування з державного бюджету заходів, виконання яких передбачене у планах діяльності ДСНС.

Оцінка ідентифікованих ризиків здійснюється із застосуванням Матриці оцінки ризиків, а результати документуються. Кожен із ідентифікованих та оцінених ризиків належить до певного виду ризиків у межах зовнішніх (законодавчі, операційно-технологічні, програмно-технічні) або внутрішніх (нормативно-правові, операційно-технологічні, програмно-технічні, кадрові, фінансово-господарські). Відповідно до оціненого рівня впливу ризику обирається адекватний захід контролю, який здатний нейтралізувати, або мінімізувати ймовірність реалізації ризику. Такий захід знаходить своє відображення у Плані з реалізації заходів контролю, моніторингу та впровадження їх результатів, який затверджується на рік. Крім того, в Плані зазначаються очікувані результати від впровадження заходів контролю та заходи моніторингу [12].

Більшість ідентифікованих структурними підрозділами ризиків, які мають середнє та/або низьке значення, є проблемою, а не ризиком, незважаючи на значну увагу до них на семінарі-наradі з боку керівництва, під час якого розглядалися питання із внутрішнього контролю та аналізу ризиків (наприклад, порушення термінів). Тобто це відома, наявна або встановлена обставина, яка є або спричинила виникнення певних питань чи обмежень, що потребують вирішення. Своєю чергою ризик – це ймовірна подія, яка може виникнути в майбутньому, якщо ж зазначена подія все ж таки відбудеться, це може стати проблемою.

Після ідентифікації та оцінки ризиків обов'язково відбувається ухвалення рішень та визначення способів реагування на ризики. Визначення способів реагування на

ідентифіковані та оцінені ризики полягає в ухваленні керівником ДСНС рішення щодо зменшення, прийняття, розділення чи уникнення ризику. Уникнення ризику означає призупинення (припинення) діяльності, яка призводить до підвищення ризику. Зменшення ризику означає вжиття заходів, які сприяють зменшенню ймовірності виникнення ризику та/або його впливу. Розподіл (передавання) ризику означає перенесення або розподіл частини ризику. Прийняття ризику означає, що жодних дій до нього не застосовується. Рішення щодо реагування на ризики ухвалюються з урахуванням визначеного допустимого рівня ризику. Визначення допустимого рівня ризику є суб'єктивним процесом, однак важливим аспектом управління ризиками. Під час опрацювання пропозицій, аналізу реагування на ризики відповідальні особи мають врахувати необхідність внесення до Плану з реалізації заходів контролю та моніторингу впровадження їх результатів найбільш суттєвих ризиків, які мають визначальний вплив на досягнення цілей та ефективно управління ресурсами [13].

За результатами аналізу реалізації у ДСНС процесу управління ризиками виявлено ряд знахідок, що не сприяли розвитку та ефективній діяльності установи. Як приклад:

- неповнота регламентації процесу річного планування, різне розуміння його учасниками процесу формування пропозицій створюють ризики здійснення планування видатків за напрямками діяльності без врахування їх реальної потреби та фактичного виконання у попередні роки, що може свідчити про формальний підхід до формування бюджетних запитів для забезпечення коштами;

- недотримання кваліфікаційних вимог щодо наявності фахової освіти працівників та підвищення кваліфікації за відповідними напрямками створює ризики неспроможності виконувати завдання та функції за призначенням;

- незабезпечення використання ліцензійного програмного забезпечення створює ризики несанкціонованого втручання сторонніх осіб в інформаційно-телекомунікаційні процеси ДСНС, що ставить під загрозу безпеку (захищеність) електронних інформаційних ресурсів і може призвести до порушення штатного режиму функціонування таких процесів;

- неприйняття управлінських рішень щодо доцільності подальшого зберігання, передавання до інших підрозділів або списання майна окремими підрозділами призвело до накопичення необоротних активів, які не використовуються, та, як наслідок, до неефективного і нераціонального використання наявних матеріальних ресурсів.

Проаналізувавши заходи контролю для сталого та ефективного функціонування системи управління ризиками, можна зробити висновок, що під час формування цілей установи враховуються зовнішні, внутрішні та стратегічні ризики, а також заходи контролю для запобігання їх виникненню або мінімізації впливу.

Однак в окремих процесах заходи контролю не охоплюють всі напрями діяльності, що несприятливо впливає на своєчасне попередження та виявлення подій, які можуть позначитись на виконанні завдань, функцій і досягненні визначених цілей. Тобто практичні заходи, спрямовані на зменшення впливу ризиків в установах ДСНС, не достатні для ефективного реагування на них.

Але все ж встановлено випадки, коли управлінські рішення після врахування можливих ризиків призвели до ухвалення зважених та збалансованих управлінських рішень, створення комфортного середовища для реалізації ініціатив щодо покращення процесів. Водночас ризики, способи реагування на них та запроваджені заходи контролю перебували «на контролі» керівника установи.

Загалом під час реалізації процесів діяльності ДСНС здійснювалися операції з дотриманням принципів ефективності управління ризиками, наприклад:

- *управління ризиками динамічне, повторюване та здатне до змін*: здійснювалися періодичні оцінки загальних результатів діяльності установ, структурних підрозділів, окремих працівників під час перевірок несення служби, контролю за списанням пально-мастильних матеріалів, інвентаризації майна тощо. Згідно з наведеними вище заходами реалізовувалися управлінські, наглядові та інші дії керівників і працівників під час виконання ними службових обов'язків;

- *управління ризиками прозоре та інклюзивне*: є

комунікації щодо впливу ризиків між власними структурними підрозділами, установою вищого рівня, а також зі сторонніми суб'єктами господарювання з метою провадження фінансово-господарської діяльності;

- *управління ризиками – частина процесу ухвалення рішень*: робоча група щодо організації та впровадження внутрішнього контролю у структурних підрозділах апарату ДСНС, а також оптимізації основних робочих процесів здійснює моніторинг ризиків за окремими процесами діяльності підрозділів та за потреби надає пропозиції щодо внесення змін до наказів з діяльності ДСНС;

- *управління ризиками адаптоване до установи*: розроблення заходів, що унеможливають або знижують рівень ризику, здійснюється з урахуванням напряму діяльності установи ДСНС – медичне забезпечення, підготовка кадрів, рятувальні підрозділи тощо.

Крім цього, за результатами реалізації рекомендацій аудитів за окремими процесами було проведено ряд заходів, які сприяли покращенню ефективності установ (підрозділів) ДСНС, підвищенню результативності бюджетних програм, мали вплив на зниження ймовірності виникнення ризиків.

Зазначене вище дає підстави стверджувати, що з метою забезпечення підвищення ефективності виконання завдань за призначенням потребує удосконалення один із основних факторів управління ризиками в системі ДСНС – людський, адже інформація щодо можливих ризикових процесів у ДСНС розглядається на засіданнях апаратних нарад, за результатами яких надаються доручення відповідальним особам щодо здійснення заходів для уникнення та/або зменшення впливу ризиків. Дослідивши зміст протоколів апаратної наради, можна зробити висновок, що управлінські рішення на стратегічному та операційному рівнях підтримуються наданням своєчасної, адекватної та актуальної інформації про ризики. Тобто управління ризиками інтегровано в процес ухвалення рішень та є його частиною. Проте фактичне функціонування системи управління ризиками залишається на відповідальності конкретних осіб – керівників підрозділів. З огляду на це надзвичайно важливим є навчання фахівців різних підрозділів

теоретичних та методичних основ управління ризиками задля ефективного функціонування системи управління ризиками.

**Висновки та напрями подальших досліджень.** Під управлінням ризиком слід розуміти специфічну сферу менеджменту, що передбачає використання різноманітних підходів, процесів, заходів, які мають забезпечити максимально широкий діапазон можливих ризиків установи, їхню оцінку, а також формування, реалізацію та контроль заходів щодо оптимізації рівня ризиків із метою досягнення цілей.

Управління ризиками в системі ДСНС відповідає міжнародній практиці й передбачає: ідентифікацію та оцінку ризиків, ухвалення рішень, визначення способів реагування на ризики та забезпечення результативності запроваджених заходів реагування, контролю та впливу на ризики.

За підсумками проведеного дослідження, на підставі аналізу внутрішніх документів з організації та функціонування управління ризиками в системі ДСНС під час внутрішнього аудиту, встановлено, що підхід до управління ризиками структурований, добре задокументований / відстежуваний, однотипний в усіх установах та враховує специфічні умови діяльності окремих підрозділів. Управління ризиками в системі ДСНС прозоре (ризики постійно обговорюються на всіх управлінських рівнях, а результати управління ризиками систематично повідомляються відповідним внутрішнім та зовнішнім зацікавленим сторонам), повторюване (ризики періодично переглядаються) та здатне до змін (пропозиції щодо вдосконалення та ефективного функціонування переглядаються і ухвалюються за потреби).

Проте результати зіставлення аудиторських знахідок та вихідних критеріїв засвідчили, що система управління ризиками в установах ДСНС потребує посилення рівня контролю в частині:

- врахування у процесі ідентифікації та оцінки ризиків специфіки діяльності установи та пріоритетності цілей, завдань;
- ініціювання оновлених або нових заходів контролю;
- урахування ризиків у процесах на етапах планування на стратегічному та операційному рівнях;
- своєчасного та адекватного оновлення за потреби та за

результатами аналізу ризиків тощо.

Згідно з оцінкою стану регламентації процесів системи ДСНС доведено, що недостатня відповідність системи організації і функціонування внутрішнього контролю основним правовим, організаційним та соціальним засадам не повною мірою унеможливорює виникнення ризиків щодо несвоєчасного ухвалення необхідних та правильних управлінських рішень, а також не створює достатніх умов для уникнення у повсякденній діяльності окремих порушень та помилок і, таким чином, потребує доопрацювання та удосконалення з метою підвищення ефективності процесів у сфері цивільного захисту.

Подальшим кроком у розвитку тематики цього наукового доробку є дослідження адекватних ідентифікованим ризикам заходів контролю, які мають застосовуватися управлінцями різних ланок для підвищення ефективності діяльності організацій в системі ДСНС.

#### **Список використаних джерел**

1. Боровик М. В. Ризик-менеджмент : конспект лекцій для студентів магістратури усіх форм навчання спеціальності 073 – Менеджмент. Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2018. 65 с.
2. Пасічник В. Г., Акіліна О. В. Планування діяльності підприємства : навчальний посібник. Київ : Центр навч. літ-ри., 2015. 256 с.
3. Семенова К. Д., Тарасова К. І. Ризики діяльності промислових підприємств: інтегральне оцінювання : монографія. Одеса : ФОП Гуляєва В. М., 2017. 234 с.
4. Вітлінський В. В. Аналіз, оцінка і моделювання економічного ризику : монографія. Київ : Деміур, 1996. 212 с.
5. Івченко І. Ю. Моделювання економічних ризиків і ризикових ситуацій : навчальний посібник. Київ : Центр учбової літератури, 2007. 344 с.
6. Ястремський О. І. Основи теорії економічного ризику : навчальний посібник для студентів екон. спец. вищ. навч. закладів. Київ : АртЕк, 1997. 248 с.
7. Вітлінський В. В., Великоіваненко Г. І. Ризикологія в економіці та підприємстві : монографія. Київ : КНЕУ, 2004. 480 с.
8. Волянський П. Б., Гур'єв С. О., Соловйов О. С., Терент'єва А. В. Кризовий менеджмент і принципи управління ризиками в процесі ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій : монографія. Київ : Парлам. вид-во, 2021. 432 с.
9. Пушкарьова О. Ю. Механізм побудови ефективної системи внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів. *Причорноморські*

- економічні студії*. 2019. Вип. 47-2. URL : [http://bses.in.ua/journals/2019/47\\_2\\_2019/30.pdf](http://bses.in.ua/journals/2019/47_2_2019/30.pdf) (дата звернення : 10.10.2022).
10. Loishyn Anatolii, Levchenko Sergey, Tkach Ivan, Getmanskii Vitalii Assessment of efficiency indicators of internal control system functioning. *Social development & Security*. 9(4). 2019. P. 120–130.
  11. Методичний посібник щодо аспектів управління ризиками, як складової системи внутрішнього контролю у розпорядника бюджетних коштів. Міністерство фінансів України / Міністерство фінансів України. Київ. 2022. 22 с.
  12. Кравченко Ю. П. Внутрішній контроль – атрибут ефективного управління бюджетною установою. *Науковий вісник : державне управління*. 2020. № 3(5). С. 101–109.
  13. Порядок із систематизації заходів контролю з попередження (усунення) чи обмеження ризиків в системі ДСНС : наказ Державної служби України з надзвичайних ситуацій від 26.02.2020 р. № 165. Державна служба України з надзвичайних ситуацій : вебсайт. URL : <https://dsns.gov.ua/vnutrishniy-audit/vnutrishniy-kontrol/normativna-baza> (дата звернення : 12.10.2022).

#### References

1. Borovyk, M. V. (2018). *Ryzyk-menedzhment* [Risk management]. Kharkiv: KhNUMH im. O. M. Beketova [in Ukrainian].
2. Pasichnyk, V. H., Akilina, O. V. (2015). *Planuvannia diialnosti pidpriemstva* [Enterprise activity planning]. Kyiv: Tsentr navch. lit-ry [in Ukrainian].
3. Semenova, K. D., Tarasova, K. I. (2017). *Ryzyky diialnosti promyslovykh pidpriemstv: integralne otsiniuvannia* [Risks of industrial enterprises: integral assessment]. Odesa: FOP Huliaieva V. M. [in Ukrainian].
4. Vitlinskyi, V. V. (1996). *Analiz, otsinka i modeliuvannia ekonomichnoho ryzyku* [Analysis, assessment and modeling of economic risk]. Kyiv: Demiur [in Ukrainian].
5. Ivchenko, I. I. (2007). *Modeliuvannia ekonomichnykh ryzykiv i ryzykovykh sytuatsii* [Modeling of economic risks and risk situations]. Kyiv: Tsentr uchbovoi literatury [in Ukrainian].
6. Yastremskyi, O. I. (1997). *Osnovy teorii ekonomichnoho ryzyku* [Basics of the theory of economic risk]. Kyiv: ArtEk [in Ukrainian].
7. Vitlinskyi, V. V., Velykoivanenko, H. I. (2004). *Ryzykologhiia v ekonomitsi ta pidpriemnytstvi* [Riskology in economics and entrepreneurship] Kyiv: KNEU [in Ukrainian].
8. Volianskyi, P. B., Huriev, S. O., Soloviov, O. S., Terentieva, A. V. (2021). *Kryzovyi menedzhment i pryntsypy upravlinnia ryzykamy v protsesi likvidatsii naslidkiv nadzvychnykh sytuatsii* [Crisis management and principles of risk management in the process of eliminating the consequences of emergency situations]. Kyiv: Parlam. vyd-vo [in Ukrainian].

9. Pushkarova, O. I. (2019). Mekhanizm pobudovy efektyvnoi systemy vnutrishnoho kontroliu rozporiadnykamy biudzhetnykh koshtiv [The mechanism of building an effective system of internal control by managers of budget funds]. *Prychornomorski ekonomichni studii*, 47-2. Retrieved from [http://bses.in.ua/journals/2019/47\\_2\\_2019/30.pdf](http://bses.in.ua/journals/2019/47_2_2019/30.pdf) [in Ukrainian].
10. Loishyn, A., Levchenko, S., Tkach, I., Getmanskii, V. (2019). Assessment of efficiency indicators of internal control system functioning. *Social development and Security*, 9(4), 120–130 [in English].
11. Ministerstvo finansiv Ukrainy. (2022). *Metodychnyi posibnyk shchodo aspektiv upravlinnia ryzykamy, yak skladovoi systemy vnutrishnoho kontroliu u rozporiadnyka biudzhetnykh koshtiv* [Methodical guide on aspects of risk management as a component of the internal control system of the manager of budget funds]. Kyiv. [in Ukrainian].
12. Kravchenko, Y. P. (2020). Vnutrishnii kontrol – atrybut efektyvnoho upravlinnia biudzhetnoiu ustanovoiu [Internal control is an attribute of effective management of a budget institution]. *Naukovyi visnyk: derzhavne upravlinnia*, 3(5), 101–109 [in Ukrainian].
13. Procedure for the systematization of control measures for the prevention (elimination) or limitation of risks in the emergency services system: order of the State Emergency Service of Ukraine from February 26, 2020 № 165. Official site of the State Emergency Service of Ukraine. Retrieved from <https://dsns.gov.ua/vnutrishniy-audit/vnutrishniy-kontrol/normativna-baza> [in Ukrainian].

## RISK MANAGEMENT OF THE STATE EMERGENCY SERVICE OF UKRAINE'S SYSTEM

Ruzhanskyi Oleksandr, Iryna Sivak

**Abstract.** In the modern conditions of the functioning of public sector organizations, risk management occupies an important place, because this process is able to prevent and avoid a significant number of negative events and losses for this organization. To define the concept of risk management, to analyze the risk management of the State emergency service of Ukraine's system based on the audit's results to improve the understanding of the heads structural units of the apparatus, territorial bodies and central subordinate units of the essence of the internal control system and the need for its implementation in the State emergency service of Ukraine are the purpose of this article. The author defined the concept of risk management as a specific management's field, which involves the use of various approaches, processes, measures designed to ensure the widest possible range of coverage of the institution's possible risks, their assessment and the formation, implementation and control of measures to optimize the level of risks in order to achieve goals. The article graphically depicts the risk management of the State emergency service of Ukraine's system in terms of components: identification and assessment of risks, decision-making and determination of responding methods to risks and ensuring effectiveness, response measures, control and impact on risks. The compliance of this process with international practice was analyzed. The problem of risk management of priority processes of the State emergency service of Ukraine's, the need for its formation and improvement in order to maximize opportunities and minimize dangers/threats of the service units' activity are considered by the author. For a better understanding of the priority of forming an effective risk management system, based on the results of the audits was reviewed examples of violations, norms, rules, procedures. The cause of these violations was the improper functioning of the risk management system and the systematization of control measures with the prevention or limitation of risks as an internal control system component. The importance of training specialists of various departments in the theoretical and methodical foundations of risk management for the risk management system's effective functioning was noted. Attention is focused on the need to build an effective risk management system that would help identify and influence on risks in a timely manner and that can be used when making any management decisions, contributing to increasing the efficiency of the State emergency service of Ukraine's operation, and not the creation of a control system that would fully guarantee the absence of deviations.

**Key words:** risk identification, risk assessment, risk management, internal control system, internal audit, State emergency service of Ukraine.

## Наші автори

Національний університет оборони України імені Івана Черняхівського	<b>Поліщук Василь</b> <b>Polishchuk Vasyl</b> e-mail: polva@ukr.net <a href="https://orcid.org/0000-0001-8990-9648">https://orcid.org/0000-0001-8990-9648</a>
	<b>Ушаков Ігор</b> <b>Ushakov Ihor</b> e-mail: Ushakov_nda@i.ua <a href="https://orcid.org/0000-0002-0231-085X">https://orcid.org/0000-0002-0231-085X</a>
Львівський державний університет безпеки життєдіяльності	<b>Яковчук Роман</b> <b>Yakovchuk Roman</b> e-mail: yakovchukrs@ukr.net <a href="https://orcid.org/0000-0001-5523-5569">https://orcid.org/0000-0001-5523-5569</a>
	<b>Лоїк Василь</b> <b>Loik Vasyl</b> e-mail: v.loik1984@gmail.com <a href="https://orcid.org/0000-0002-3772-1640">https://orcid.org/0000-0002-3772-1640</a>
	<b>Синельников Олександр</b> <b>Synelnikov Alexander</b> e-mail: o.synelnikov@gmail.com <a href="https://orcid.org/0000-0002-0429-147X">https://orcid.org/0000-0002-0429-147X</a>
	<b>Ковальчук Віктор</b> <b>Kovalchuk Viktor</b> e-mail: kovalchuk.lviv@gmail.com <a href="https://orcid.org/0000-0003-0043-4936">https://orcid.org/0000-0003-0043-4936</a>
Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ	<b>Мунько Анна</b> <b>Munko Anna</b> e-mail: munkoann@gmail.com <a href="https://orcid.org/0000-0001-6651-9970">https://orcid.org/0000-0001-6651-9970</a>
	<b>Трешов Мирослав</b> <b>Treshchev Myroslav</b> e-mail: m_treshchov@i.ua <a href="https://orcid.org/0000-0001-9599-4332">https://orcid.org/0000-0001-9599-4332</a>
	<b>Сидоренко Наталія</b> <b>Sydorenko Natalia</b> e-mail: Life784n@gmail.com <a href="https://orcid.org/0000-0003-4622-2779">https://orcid.org/0000-0003-4622-2779</a>
Навчально-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка	<b>Клименко Наталія</b> <b>Klymenko Nataliia</b> e-mail: nataly73@ukr.net <a href="https://orcid.org/0000-0001-5223-8166">https://orcid.org/0000-0001-5223-8166</a>

## Науковий вісник: Державне управління. 2022. № 2(12)

Національний інститут стратегічних досліджень	<b>Завгородня Світлана</b> <b>Zavgorodnia Svitlana</b> e-mail: s.zavgorodnia@ukr.net <a href="https://orcid.org/0000-0002-2177-9995">https://orcid.org/0000-0002-2177-9995</a>
Інститут публічної служби та управління Національного університету «Одеська політехніка»	<b>Волошенко Анна</b> <b>Volosheniuk Anna</b> e-mail: ane4ka092@ukr.net <a href="https://orcid.org/0000-0002-4528-3767">https://orcid.org/0000-0002-4528-3767</a>
	<b>Колісніченко Наталя</b> <b>Kolisnichenko Natalia</b> e-mail: ird@ukr.net <a href="https://orcid.org/0000-0003-1083-7990">https://orcid.org/0000-0003-1083-7990</a>
Подільський державний університет	<b>Окіпняк Анатолій</b> <b>Okipnyak Anatolii</b> e-mail: Okipnyaka.s@gmail.com <a href="https://orcid.org/0000-0002-6073-4036">https://orcid.org/0000-0002-6073-4036</a>
Державна служба України з надзвичайних ситуацій	<b>Сівак Ірина</b> <b>Iryna Sivak</b> e-mail: Ira_svk@ukr.net
Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту	<b>Бойко Оксана</b> <b>Boiko Oksana</b> e-mail: oxiukr@ukr.net <a href="https://orcid.org/0000-0002-1404-996X">https://orcid.org/0000-0002-1404-996X</a>
	<b>Колодка Андрій</b> <b>Kolodka Andrii</b> e-mail: edjbar2909@gmail.com <a href="https://orcid.org/0000-0002-9319-331X">https://orcid.org/0000-0002-9319-331X</a>
	<b>Коцюба Катерина</b> <b>Kotsiuba Kateryna</b> e-mail: lotosiya3@gmail.com <a href="https://orcid.org/0000-0001-8658-7073">https://orcid.org/0000-0001-8658-7073</a>
	<b>Світлана Усик</b> <b>Svitlana Usyk</b> e-mail: usicom@ukr.net <a href="https://orcid.org/0000-0001-7219-3727">https://orcid.org/0000-0001-7219-3727</a>
	<b>Терент'єва Анна</b> <b>Terentieva Anna</b> e-mail: teren_a@ukr.net <a href="https://orcid.org/0000-0003-3881-5865">https://orcid.org/0000-0003-3881-5865</a>
	<b>Калиненко Людмила</b> <b>Kalynenko Liudmyla</b> e-mail: lkalynenko@gmail.com <a href="https://orcid.org/0000-0002-2507-4183">https://orcid.org/0000-0002-2507-4183</a>

	<p><b>Слюсар Анатолій</b> <b>Slusar Anatolii</b> e-mail:rasulsa2591@ukr.net <a href="https://orcid.org/0000-0002-3492-2092">https://orcid.org/0000-0002-3492-2092</a></p>
	<p><b>Помазанова Тетяна</b> <b>Pomazanova Tetiana</b> e-mail:p_tatiana_i@ukr.net</p>
	<p><b>Ружанський Олександр</b> <b>Ruzhanskyi Oleksandr</b> Аспірант  <a href="https://orcid.org/0000-0002-5844-0928">https://orcid.org/0000-0002-5844-0928</a> e-mail:glavbyhgy@gmail.com</p>
	<p><b>Кропивницький Роман</b> <b>Kropivnytskyi Roman</b> e-mail:krapiducz@ukr.net <a href="https://orcid.org/0000-0002-8841-4675">https://orcid.org/0000-0002-8841-4675</a></p>
	<p><b>Юрченко Валерій</b> <b>Yurchenko Valeryi</b> e-mail:valaleks@ukr.net <a href="https://orcid.org/0000-0003-2238-1206">https://orcid.org/0000-0003-2238-1206</a></p>
	<p><b>Ткачук Роман</b> <b>Tkachuk Roman</b> e-mail:kars2004@ukr.net <a href="https://orcid.org/0000-0003-0556-7682">https://orcid.org/0000-0003-0556-7682</a></p>
	<p><b>Потеряйко Сергій</b> <b>Poteriaiko Sergii</b> e-mail:sergiy_kiev@ukr.net <a href="https://orcid.org/0000-0002-3787-0929">https://orcid.org/0000-0002-3787-0929</a></p>
	<p><b>Фомін Анатолій</b> <b>Fomin Anatolii</b> e-mail:fomin3591@ukr.net <a href="https://orcid.org/0000-0003-0754-1750">https://orcid.org/0000-0003-0754-1750</a></p>
	<p><b>Євсюков Олександр</b> <b>Yevsyukov Oleksandr</b> e-mail:1957.eap@gmail.com <a href="https://orcid.org/0000-0001-8586-9896">https://orcid.org/0000-0001-8586-9896</a></p>