

МІЖРЕГІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ

Кваліфікаційна наукова праця на
правах рукопису

МОГИЛЬ ВЛАДИСЛАВ ОЛЕКСАНДРОВИЧ

УДК 351.75:[327.39(477):061.1ЄС]

ДИСЕРТАЦІЯ

**РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ДЛЯ
ЗМІЦНЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ В КОНТЕКСТІ
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ**

Спеціальність 281 Публічне управління та адміністрування

Галузь знань 28 Публічне управління та адміністрування

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії.

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

В.О. Могиль

Науковий керівник: І. А. Семенець-Орлова, доктор наук з державного управління, професор

Київ – 2024

АНОТАЦІЯ

Могиль В.О. Розвиток механізмів публічного управління для зміцнення національної безпеки в контексті європейської інтеграції сучасної України. На правах рукопису.

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

У дисертації обґрунтовано теоретико-методологічні засади розвитку механізмів публічного управління у сфері забезпечення національної безпеки, з врахуванням проблематики впровадження політики європейської інтеграції в сучасній Україні.

У роботі запропоновано авторське визначення правового регулювання публічного управління в умовах надзвичайних обставин як комплексу законів й підзаконних нормативно-правових актів, що утворюють правове поле для якісного функціонування органів публічно-владної діяльності та життєдіяльності населення в умовах надзвичайних обставин, що допоможе сформувати ефективну систему забезпечення сталого функціонування держави у зазначених умовах. Система законодавства у сфері, що стосується надзвичайних обставин націлена на врегулювання всієї сукупності суспільних відносин, які виникають в процесі публічно-владної діяльності та забезпечення належного механізму її реалізації. Наголошено, що вся сукупність правових актів, законного, підзаконного та міжнародного напрямку має бути спрямована на підвищення ефективності та результативності публічно-владної діяльності в умовах особливих правових режимів, формування ефективного державного апарату, що буде здатний щонайкраще виконувати поставлені завдання та функції держави.

Здійснене автором наукове обґрунтування щодо тлумачення основних термінів має як теоретичне, так й практичне значення; адже від адекватного сприйняття обстановки, що складається, від її правильної, реалістичної оцінки

залежить ефективність прийнятих органами публічної влади управлінських рішень щодо забезпечення безпеки громадян.

Відзначено, що органи публічної влади у вирішенні найактуальнішого питання сьогодення – забезпечення техногенної, природної і національної безпеки на території нашої країни, постійно стикаються з проблемами неузгодженості так званого надзвичайного законодавства щодо управління органами публічної влади при виникненні різного роду завдань в умовах надзвичайних обставин (ліквідація наслідків надзвичайних обставин природного та техногенного характеру, попередження, припинення та ліквідація порушень громадського порядку, припинення масових заворушень у населених пунктах, пошук та ліквідація терористичних груп тощо).

Доведено, що інтереси національної безпеки та оборони, за законодавством більшості країн світу, передбачають відповідні обмеження в період тих або інших надзвичайних обставин, у періоди надзвичайного або воєнного стану. Це, відповідно, найпопулярніші варіанти (на основі міжнародного досвіду) функціонування держави у періоди криз чи війни. Правова регламентація інституту державного режиму – гарантія проти необмеженості та свавілля органів державної влади при надзвичайних обставинах, одна з визначальних характеристик правової держави. Недостатнє розуміння надзвичайності та відсутність її точного визначення ускладнює формування відповідної моделі правового регулювання, що мінімізує пов'язані з нею негативні наслідки, реальний або потенційні збитки.

Запропоновано детермінувати публічне управління в умовах надзвичайних обставин як особливий порядок впливу суб'єкта управління, що володіє публічною владою (держава та органами місцевого самоврядування) на суспільство (суспільні процеси, відносини) відповідно до покладених на нього суспільно значущих функцій та повноважень за допомогою системи поєднаних правових засобів з метою подолання негативних явищ та подій, що виникають за умов обставин надзвичайного характеру.

Відзначено, що мета публічного управління за надзвичайних обставин полягає в створенні й забезпеченні належних умов щодо ефективного, злагодженого функціонування уповноважених публічною владою відповідних інституцій за умов надзвичайних обставин, а також інститутів громадянського суспільства для врахування потреб та інтересів всього суспільства; належне гарантування дотримання конституційних прав та свобод громадян за умов подій та явищ, що носять характер надзвичайних обставин, використання всіх необхідних інструментів й засобів для мінімізації негативних ймовірних наслідків, їх оперативне усунення в найкоротші терміни.

Проведений аналіз дослідження з питань функціональної структури публічного управління в умовах надзвичайних обставин демонструє, що однією з найважливіших складових цього процесу є організація управління й скорегована міжвідомча координація реагування, адже їхній вплив зростає сумірно тому масштабу обставин надзвичайного характеру, складності обстановки, збільшеності кількості залучених сил та потреби в матеріальних засобах. Чим більший масштаб має надзвичайна обставина, тим вищі вимоги до організації управління і тим більший кінцевий результат ліквідації наслідків, що може виникнути за умов надзвичайних обставин та залежить від ефективності управління. Управління повинно забезпечувати ефективне застосування людських ресурсів аварійно-рятувальних і мобільних формувань, розподіл наявних і залучених матеріальних ресурсів у процесі ліквідації комплексних наслідків надзвичайних обставин соціального, природного, воєнного і техногенного характеру, фактів введення надзвичайного та воєнного стану.

Ключові слова: безпека, національна безпека, надзвичайні обставини, євроінтеграція, політика європейської інтеграції, публічна безпека, Європейський Союз, суспільна небезпека, цивільний захист, державне регулювання, воєнний стан, воєнні дії, механізм, управління, сектор безпеки й оборони, трансформація, надзвичайна ситуація, механізми державного

управління, публічне управління у сфері національної безпеки, правовий механізм публічного управління, міжнародна безпека, асиметричні загрози, гібридна війна, національний інтерес, суспільство, процес реформування, інтеграція, взаємодія, військові державні адміністрації, громадянське суспільство.

ANNOTATION

Vladyslav Mogyl. Development of Public Administration Mechanisms to Strengthen National Security in the Context of European Integration of Modern Ukraine. On the rights of the manuscript.

Dissertation for obtaining the scientific degree of Doctor of Philosophy in specialty 281 – Public management and administration. – Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv, 2024.

The dissertation substantiates the theoretical and methodological foundations of the development of public management mechanisms in the field of ensuring national security, taking into account the problems of implementing the policy of European integration in modern Ukraine.

The work offers an author's definition of the legal regulation of public administration under extraordinary circumstances as a complex of laws and bylaws, which form a legal field for the high-quality functioning of public authorities and the life of the population under extraordinary circumstances, which will help to form an effective system of ensuring sustainable functioning of the state in the specified conditions. The system of legislation in the field of emergency situations is aimed at regulating the entire set of social relations that arise in the process of public-authority activity and ensuring the proper mechanism for its implementation. It was emphasized that the entire set of legal acts, legal, sub-legal and international direction should be aimed at increasing the efficiency and effectiveness of public-authority activities in the conditions of special legal regimes, the formation of an

effective state apparatus that will be able to perform the tasks and functions of the state as best as possible.

The author's scientific reasoning regarding the interpretation of the main terms has both theoretical and practical significance; after all, the effectiveness of management decisions made by public authorities to ensure the safety of citizens depends on an adequate perception of the existing situation, on its correct, realistic assessment.

It was noted that public authorities in solving the most urgent issue of today - ensuring man-made, natural and national security on the territory of our country, are constantly faced with the problems of inconsistency of the so-called emergency legislation regarding the management of public authorities in the event of the emergence of various tasks under extraordinary circumstances (liquidation of the consequences extraordinary circumstances of a natural and man-made nature, prevention, termination and liquidation of violations of public order, termination of mass riots in populated areas, search and liquidation of terrorist groups, etc.).

It has been proven that the interests of national security and defense, according to the legislation of most countries of the world, provide for appropriate restrictions during certain extraordinary circumstances, during periods of emergency or martial law. These are, accordingly, the most popular options (based on international experience) of state functioning in periods of crisis or war. The legal regulation of the institution of the state regime is a guarantee against the unlimited and arbitrariness of state authorities under extraordinary circumstances, one of the defining characteristics of the rule of law. Insufficient understanding of the emergency and the lack of its precise definition complicates the formation of an appropriate model of legal regulation that minimizes the negative consequences associated with it, real or potential damages.

It is proposed to determine public management under extraordinary circumstances as a special order of influence of the subject of management possessing public power (the state and local self-government bodies) on society (social processes, relations) in accordance with the socially significant functions and

powers entrusted to him by means of a system of combined legal means in order to overcome negative phenomena and events arising under conditions of an extraordinary nature.

It was noted that the purpose of public administration under extraordinary circumstances is to create and ensure proper conditions for the effective, coordinated functioning of relevant institutions authorized by the public authorities under extraordinary circumstances, as well as institutions of civil society to take into account the needs and interests of the entire society; properly guaranteeing the observance of the constitutional rights and freedoms of citizens under the conditions of events and phenomena of the nature of extraordinary circumstances, the use of all necessary tools and means to minimize possible negative consequences, their prompt elimination in the shortest possible time.

The conducted analysis of the research on the functional structure of public administration under extraordinary circumstances demonstrates that one of the most important components of this process is the organization of management and the adjusted interdepartmental coordination of response, because their influence grows in proportion to the scale of the circumstances of an extraordinary nature, the complexity of the situation, the increase in the number of involved forces and material needs. The greater the scale of an emergency, the higher the requirements for the organization of management and the greater the final result of eliminating the consequences, which can it occur under extraordinary circumstances and depends on the effectiveness of management. Management must ensure the effective use of human resources of emergency rescue and mobile formations, the distribution of available and involved material resources in the process of eliminating the complex consequences of extraordinary circumstances of a social, natural, military and man-made nature, the facts of the introduction of a state of emergency and martial law.

Key words: security, national security, emergency, European integration, European integration policy, public safety, European Union, public danger, civil protection, public regulation, martial law, military operations, mechanism, management, security and defense sector, transformation, emergency situation,

mechanisms of state administration, public administration in the field of national security, legal mechanism of public administration, international security, asymmetric threats, hybrid war, national interest, society, reform process, integration, interaction, military state administrations, civil society.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Публікації у наукових фахових виданнях України з державного управління

1. Могиль, В. (2023). Європейська інтеграція як перспективний напрям модернізації України. Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління, (3(63), 78-82. [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2022-3\(63\)-11](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2022-3(63)-11).

2. Могиль, В. (2024). До проблеми забезпечення розвитку публічного управління в умовах надзвичайних обставин. Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління, (6(72), 50-55. [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-6\(72\)-7](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-6(72)-7).

Статті у закордонних виданнях, проіндексованих у базах даних Web of Science Core Collection та/або Scopus

3. Nazarchuk, O., Komarnytska, H., Batrymenko, O., Haponenko, V., Mogyl, V. (2024). Political Conflicts and Global Political Problems as a Factor of Destabilization of Socio-Economic Development of Ukraine: The Role of Political Elites.. *International Journal of Religion*, 5(2), 112-120. <https://doi.org/10.61707/8d9ewh47> (стаття у виданні, що міститься у наукометричній базі Scopus і віднесеному до третього квартилю, Q3).

Авторський внесок:

Назарчук О. визначив мету та розробив інструментарій дослідження.

Комарницька Г. здійснила аналіз кризового та конфліктного контексту в сучасній Україні.

Батрименко О. визначив виклики дестабілізації соціально-економічного розвитку в умовах повномасштабного вторгнення росії в Україну та окреслив виклики публічного управління у цьому контексті.

Гапоненко В. провела емпіричне дослідження ефективності різних управлінських підходів до стабілізації умов розвитку українського суспільства в умовах нестабільних обставин.

Могиль В. узагальнив результати досліджень, сформулював висновки та рекомендації для органів публічного управління.

Тези конференцій

4. Могиль, В. До питання розвитку системи публічного управління в умовах надзвичайних обставин. Організаційно-правові аспекти публічного управління в Україні: Матеріали X Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції, 25 квітня 2024 р. Полтава: Національний університет імені Юрія Кондратюка, 2024. 176 с.

5. Могиль, В. Проблеми забезпечення безпеки в умовах нової соціальної реальності. Всеукраїнська науково-практична конференція «Конституція України: держава і право в умовах воєнного стану»: збірник матеріалів конференції, м. Київ, 28 червня 2022 р. Київ: Міжрегіональна Академія управління персоналом, 2022. С. 153-156.

6. Могиль, В. Проблеми інформаційної безпеки України: євроінтеграційний вимір. Проблеми модернізації України: [зб. наук. пр.]. К.: МАУП, 2008. Вип. 14: Матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції «Розбудова інноваційних економіки, менеджменту та освіти в умовах нової соціальної реальності» (26 травня 2022 р.). Київ, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 2022. С. 208-210.

7. Семенець-Орлова І.А., Могиль В.О. Особливості модернізаційних процесів у сучасній Україні: контекст євроінтеграції. «Економіко-правова політика України у контексті негативного впливу війни»: збірник. Чернігів: Чернігівський інститут ім. Героїв Крут ПрАТ «ВНЗ «МАУП», 2022. С. 156-158.

Авторський внесок:

Семенець-Орлова І.А. визначила специфіку процесів політичної модернізації в сучасній Україні.

Могиль В. узагальнив характеристику трансформаційних процесів в Україні.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	13
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ПОСИЛЕННЯ БЕЗПЕКОВИХ ВИКЛИКІВ (НАДЗВИЧАЙНИХ ОБСТАВИН).....	23
1.1 Стан теоретичного осмислення питання механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин	23
1.2 Досвід публічного управління в умовах надзвичайних обставин розвинених країн світу.....	37
1.3 Механізми публічного управління в умовах надзвичайних обставин: сутність та змістовне наповнення.....	56
Висновки до Розділу 1.....	76
РОЗДІЛ 2	
СУЧАСНИЙ СТАН МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ ОБСТАВИН У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	81
2.1 Нормативно-правовий механізм публічного управління в умовах надзвичайних обставин в Україні.....	81
2.2 Організаційна складова механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставинах в Україні.....	105
2.3 Особливості посилення безпекових викликів в умовах євроінтеграційних процесів в Україні.....	126
Висновки до Розділу 2.....	144
РОЗДІЛ 3	
ШЛЯХИ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ПОСИЛЕННЯ БЕЗПЕКОВИХ ВИКЛИКІВ ТА В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ В УКРАЇНІ.....	149

3.1 Формування сприятливих умов для розвитку публічного управління в умовах надзвичайних обставин в Україні: євроінтеграційний напрямок.....	149
3.2. Напрями удосконалення організаційного та нормативно-правового механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин в Україні.....	174
3.3. Тенденції розвитку громадянського суспільства в умовах надзвичайних обставин в Україні.....	193
Висновки до Розділу 3.....	207
ВИСНОВКИ.....	212
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	222
ДОДАТКИ.....	243

ВСТУП

Актуальність теми. Питання безпеки для Української держави є найбільш пріоритетним та актуальним. У зв'язку із введенням воєнного стану в Україні з 24.02.2022 р. (указ Президента України від 24.02.2022 р. № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні») змінилася діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій. У системі публічного управління в Україні з'явилися військові адміністрації як тимчасові органи державної влади здійснення публічно-владних управлінських функцій, в умовах особливого порядку реалізації повноважень для ефективного забезпечення дії Конституції та законів України, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян в умовах введеного режиму воєнного стану, а також здійснення (у структурній взаємодії з військовим командуванням) його основних заходів.

Окрім того, для діяльності установ та організацій публічного сектору, громадянського суспільства та бізнесу важливе чітке розуміння стратегічної місії інтеграційного напрямку України до ЄС, першочергові завдання для її впровадження в умовах нестабільного контексту розвитку, що мають бути спільно розроблені Україною та ЄС.

У ч. 2 ст. 14-1 Закону України «Про торгово-промислові палати в Україні» від 02.12.97 р. (№ 671/97-ВР) зазначено, що обставинами непереборної сили (форсмажорними обставинами) є надзвичайні та невідворотні обставини, які об'єктивно унеможливають виконання обов'язків згідно із законодавчими та іншими нормативними актами, а саме: загроза війни, збройний конфлікт або серйозна погроза такого конфлікту, включаючи, але не обмежуючись ворожими атаками, блокадами, військовим ембарго, дії іноземного ворога, загальна військова мобілізація, військові дії, оголошена та неоголошена війна, дії суспільного ворога, збурення, акти тероризму, диверсії, піратства, безлади, вторгнення, блокада, революція,

заколот, повстання, масові заворушення, введення комендантської години. Специфіка надзвичайних обставин проявляється в особливостях порядку виникнення змісту прав і обов'язків учасників правовідносин та їхнього здійснення, особливих засобах щодо їх реалізації, а також у дії специфічних (особливих) принципів і правових положень, що поширюються на цю сукупність правових відносин.

За умов настання обставин надзвичайного характеру на органи публічного управління покладаються функціональні обов'язки щодо якісної, завчасної підготовки засобів та сил задля дій в цих умовах для усунення негативних наслідків та забезпечення безпеки громадян та територій, порятунку людей. Це вимагає кардинальних кроків для перебудови роботи всіх органів публічної влади, залучення додаткових ресурсів (сил, засобів), застосування спеціальної тактики дій за цих обставин.

Завдяки узагальненню наукових підходів до питання механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин виявлено недостатній рівень теоретичного осмислення означеного питання, що проводилися у переважній більшості з позиції науки адміністративного права. Окремі аспекти досвіду розвинених країн світу, аналіз характеристика стану нормативно-правового регулювання, організаційної структури, взаємодії органів публічного управління в умовах надзвичайних обставин висвітлювалися лише фрагментарно. Це дає змогу констатувати відсутність на теоретичному рівні комплексного дослідження проблеми розвитку механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин для реалізації євроінтеграційного вектору України.

На сьогодні проблема підвищення рівня ефективності діяльності всіх органів публічної влади за надзвичайних обставин актуалізується. Це пов'язано, в першу чергу, з тим, що зростання зовнішніх та внутрішніх викликів та загроз безпеці нашої держави вимагає вжиття додаткових заходів, спрямованих на зміцнення громадського порядку, забезпечення безпеки, підвищення захищеності громадян, суспільства та держави від протиправних

посягань, небезпек військового, техногенного, природного характеру тощо. Необхідність у наданні оперативної та швидкої відповіді на загрози та виклики, що на сьогодні постали перед Українською державою, потребує розробки нових та актуалізації існуючих концептуальних засад зміцнення національної безпеки.

Аналіз наукових досліджень і публікацій. Проблематику публічного управління в умовах надзвичайних обставин вивчали вчені в межах адміністративної діяльності й управління. Так, окремі аспекти цієї проблеми досліджували О.Барило та С.Потеряйко [2], К.Бєлікова, Ю.Кравченко, О.Марченко [5], М.Лобко, В.Семененко, А.Фучко [54], Г.Пономаренко [81], С.Пушкаренко та А.Фальковський [143], Л.Шостак [160].

Зважаючи на предмет дослідження, питання щодо розвитку надзвичайних обставин для реалізації євроінтеграційних процесів в Україні в окремих аспектах досліджували М.Гаріфуллін [13], В.Дудкевич [20], Н.Іванова та Ю.Лисенко [28], Я.Костюченко [42], В.Кропивницький [44], К.Маркевич [78], М.Пашков [77; 78], П.Стецюк [78], С.Чекунова [78] та інші.

Науковці В.Борщевський, О.Василиця та Є.Матвєєв [6, с.30-35] займалися дослідженням питання розвитку публічного управління за умов воєнного стану в Україні. У їхній роботі було охарактеризовано головні інституційні зміни, що відбулися через запровадження воєнного стану в Україні та запропоновано відповідні заходи задля підвищення ефективності публічного управління в період воєнного стану. Авторами визначено проведення відповідних змін існуючих підходів до організації стратегічного планування на державному, регіональному, субрегіональному й локальному рівнях та надано відповідні рекомендації для органів публічного управління, здійснено характеристику механізмів розвитку публічного управління для подолання існуючих проблем та означено провідну роль в цьому аспекті соціального, фінансового, ринкового механізмів.

Окремі аспекти питання, які стосуються досвіду зарубіжних країн щодо сфери публічного управління в умовах надзвичайних обставин досліджували

такі науковці: С.Белай [4], Н.Коваленко [30], Ю.Корецький [37], І. Коробка [40], С.Кузніченко [47], В.Купрій [52], І.Прошин [141], А.Славко [150], В.Топольницький [154] та інші.

Дослідженням питання розвитку громадянського суспільства в умовах надзвичайних обставин в Україні з різних позицій присвячено праці таких науковців: І.Бахновської та Д.Коваль [3], В.Докаленко [18], О.Корнієвського [38], О.Панькової, О.Касперович та О. Іщенко [75], С.Ковальчук та М.Пивовар [32], М.Скиби та В.Шелудько [149], І.Слюсарчук та О.Мітенко [151], Л.Томаш [153], Ю.Шпіньової [161], М.Яциної [162].

Попри наявність наукових праць, присвячених питанням публічного управління за надзвичайних обставин, ці дослідження не стосуються вивчення проблеми розвитку механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин для реалізації євроінтеграційного вектору України, а лише частково їх окреслюють. Крім того, комплексного теоретичного дослідження щодо правової складової, організаційної структури та суб'єктів з якими взаємодіють органи публічного управління за умов надзвичайних обставин досі не здійснено. Зазначене актуалізує необхідність вивчення окресленої проблематики.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційну роботу виконано у рамках теми науково-дослідної роботи ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом» на тему «Розвиток публічного управління та адміністрування в умовах системних галузевих реформ: соціальні, економічні, безпекові та культурні аспекти» (номер державної реєстрації 0119U100491). Внесок здобувача полягає у розробці теоретичко-методологічних засад підвищення рівня інституційної стійкості публічного управління в умовах нестабільного середовища сучасної України.

Мета дисертаційної роботи - обґрунтувати теоретичні засади механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин та розробити практичні рекомендації для розвитку цих механізмів в умовах

імплементції політики європейської інтеграції України. Авторський задум передбачає аналіз законодавчої бази, вітчизняного та зарубіжного досвіду впровадження, доведення ефективності досліджень.

Реалізація мети дослідження передбачає розв'язання таких завдань:

- 1) проаналізувати сутнісне наповнення операціоналізованих понять з проблематики публічного управління в умовах надзвичайних обставин та нестабільного контексту суспільного розвитку, обґрунтувати теоретико-методичні засади розвитку механізмів публічного управління у розвинених країнах світу, в умовах надзвичайних обставин;
- 2) розкрити зміст, специфіку та виклики у реалізації нормативно-правового механізму публічного управління в умовах надзвичайних обставин;
- 3) схарактеризувати особливості організаційного механізму публічного управління в системі публічного управління в умовах надзвичайних обставин;
- 4) спроектувати контекст посилення безпекових викликів в умовах євроінтеграційних процесів в Україні та запропонувати шляхи реагування на них шляхом прийняття державно-управлінських рішень;
- 5) розробити інноваційні підходи до розвитку системного та інституційного потенціалу публічного управління в умовах надзвичайних обставин в Україні, в контексті впровадження політики євроінтеграції.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у сфері системного та інституційного розвитку системи публічного управління в сучасній Україні.

Предмет дослідження – розвиток механізмів публічного управління для зміцнення національної безпеки в контексті європейської інтеграції сучасної України.

Методи дослідження. Методологічне підґрунтя дисертації формується загальними науковими методиками та специфічними прийомами, що базуються на актуальних наукових засадах. У ході роботи був застосований метод контент-аналізу останніх наукових розробок провідних вітчизняних та

іноземних учених у сфері розбудови публічного управління, зміцнення національної безпеки, проведений аналіз наукових джерел, нормативно-правових документів та публікацій, що стосуються проблематики діяльності управлінських органів, установи та організацій публічного сектору в умовах правового режиму воєнного стану. Зокрема, *діалектичний метод* сприяв визначенню теоретичних засад розвитку публічного управління в контексті впровадження політики європейської інтеграції (розділ 1–2); *логіко-семантичний метод* – було застосовано для уточнення дефініцій категорій (підрозділи 1.1 та 1.3), методи *спостереження* та *теоретичного узагальнення* використано у процесі вивчення зарубіжного досвіду розбудови потенціалу публічного управління в умовах надзвичайних обставин (підрозділи 1.2), установлення причинно-наслідкових зв'язків, формулювання висновків та підготовки рекомендацій (розділ 3); *компаративний метод* – для порівняння вітчизняних та зарубіжних державно-управлінських практик в умовах нестабільного контексту розвитку (підрозділи 2.3 і 3.1); *системний метод* – для оцінки сучасного стану реалізації механізмів державного управління (підрозділи 2.1 і 2.2); *метод моделювання* – для розроблення нових підходів підвищення ефективності розвитку системи публічного управління в умовах надзвичайних обставин та особливого посилення безпекових викликів (розділ 3).

Інформаційними джерелами дисертаційного дослідження слугували нормативні акти України, такі як Закони України, укази Президента, постанови Кабінету Міністрів, а також нормативні документи центральних органів виконавчої влади. Були використані результати досліджень відомих наукових установ, монографії, дані з міжнародних аналітичних ресурсів та публікації вітчизняних та зарубіжних дослідників, а також особисті висновки та праці.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в теоретичному обґрунтуванні та розробці шляхів удосконалення механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин у контексті імплементації

політики європейської інтеграції України та посилення безпекових викликів.

Уперше:

- дані авторські дефініції операціоналізованих понять "публічне управління в умовах надзвичайних обставин" як особливий порядок впливу суб'єкта управління, що володіє публічною владою (держава та органами місцевого самоврядування) на суспільство (суспільні процеси, відносини) відповідно до покладених на нього суспільно значущих функцій та повноважень за допомогою системи поєднаних правових засобів з метою подолання негативних явищ та подій, що виникають за умов обставин надзвичайного характеру; "правове регулювання публічного управління в умовах надзвичайних обставин" як комплексу законів й підзаконних нормативно-правових актів, що утворюють правове поле для якісного функціонування органів публічно-владної діяльності та життєдіяльності населення в умовах надзвичайних обставин, що допоможе сформувати ефективну систему забезпечення сталого функціонування держави у зазначених умовах;

- запропоновано системний підхід до удосконалення публічного управління в умовах надзвичайних обставин, що має бути реалізований за такими напрямками: чітким визначенням предмету та об'єктів надзвичайних обставин, їх принципів як керівних, основоположних ідей; законодавчим відмежуванням надзвичайних обставин від інших, що є близькими за формами та цілями видів діяльності; перегляду системи органів публічного управління, що реалізують функції за умов надзвичайних обставин, законодавчого закріплення їх повного, вичерпного переліку, правового статусу, усунення дублювання в діяльності; розроблення механізму взаємодії органів публічного управління, що формують систему надзвичайних обставин, як між собою, так й з іншими органами публічного управління; подальшого уточнення та деталізації в нормативно-правових актах принципу законності; посилення відповідальності посадових осіб, до повноважень яких належать функції щодо виконання поставлених завдань в умовах надзвичайних

обставин; вдосконалення та покращення механізму захисту прав громадянина та людини, що звертаються до органів публічної влади;

удосконалено:

- рекомендації щодо подальшого розвитку механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин в сучасній Україні: удосконалення нормативно-правових актів України щодо забезпечення умов існування за обставин надзвичайного характеру, у тому числі й визначення повноважень різних суб'єктів владних повноважень в умовах надзвичайних обставин для забезпечення у найкоротший терміни нормалізації обстановки; запровадження багаторівневої організаційної складової механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин; створення умов для налагодження ефективної координаційної функції та взаємодії органів публічної влади, органів місцевого самоврядування, територіальних громад, інститутів громадянського суспільства, організацій, підприємств з питань, що стосуються виникнення надзвичайних обставин; узгодженість дій для запобігання та реагування на надзвичайні обставини на різних стадіях їхнього розвитку (враховуючи при цьому міжсекторальну взаємозалежність); створення системи загальнодержавних і регіональних (місцевих) координаційних органів з питань, що стосуються виникнення надзвичайних обставин, організаційних інструментів міжвідомчої взаємодії, що працюють на постійній основі, а також наукового та експертного середовища, навчально-методичних центрів, установ для забезпечення усунення явищ та пригод, що мають надзвичайний характер; налаштування механізму (каналів, форматів, обміну інформацією) між суб'єктами гарантування належних умов за обставин надзвичайного характеру; упорядкування системи стратегічного аналізу, планування у сфері національної безпеки країни, також впровадження повного циклу стратегічного планування; для екологічної безпеки створення цілісного ризик-орієнтованого підходу, що передбачає прогнозування надзвичайних обставин різного характеру, розпізнання надзвичайних обставин різного спрямування, моніторинг та перегляд отриманих прогнозів; розроблення та

впровадження спеціальних навчальних програм, курсів з підвищення кваліфікації для публічних службовців, особового складу правоохоронних органів, військових формувань та спеціальних служб з питань, що стосуються обставин надзвичайного характеру; популяризація необхідних знань та навичок у суспільстві для реагування на надзвичайні обставини; поглиблення євроінтеграційної співпраці в умовах надзвичайних обставин, враховуючи глобальні та регіональні безпекові процеси постійних змін;

- обґрунтування оновлення нормативного забезпечення діяльності органів публічного управління на основі чіткого визначення предметів і об'єктів системи надзвичайних обставин, її фундаментальних принципів; законодавчого відокремлення системи надзвичайних обставин від інших, що є близькі за змістом, формами, цілями, видами діяльності; перегляду системи органів, які здійснюють функції надзвичайного характеру, законодавчого закріплення їх повністю вичерпного переліку та правового статусу, усунення дублювання в діяльності; розроблення механізму взаємодії органів, що здійснюють формування системи надзвичайних обставин, як між собою, так й з іншими органами публічної влади; подальшої деталізації в правових актах принципу законності; удосконалення механізму з питань захисту прав громадянина і людини, які звертаються до органу, що уповноважений здійснювати свої повноваження за умов надзвичайних обставин;

дістало подальшого розвитку:

- обґрунтування негативних наслідків повномасштабного вторгнення РФ для реалізації політики європейської інтеграції в Україні;

- концептуальні засади, етапи, цілі та принципи плану відновлення постраждалих від воєнних дій регіонів України та управління цими процесами;

- детермінація напрямів удосконалення організаційних та нормативно-правових механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин в Україні.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони

можуть бути використані у: діяльності органів державної виконавчої влади; науково-дослідній роботі; освітньому процесі – у викладанні у закладах освіти дисциплін «Державне управління» і «Державна служба», підготовці навчальних посібників та підручників із зазначених дисциплін.

Особистий внесок здобувача. Робота є самостійним, завершеним науковим дослідженням. Наукові результати, висновки та пропозиції, викладені в роботі, належать особисто автору, є його науковим доробком.

Апробація результатів дисертаційного дослідження. Основні положення та висновки дослідження обговорювалися на методологічних семінарах і засіданнях кафедри публічного управління та адміністрування, Всеукраїнських та міжнародних науково-практичних конференціях, зокрема: X Міжнародній науково-практичній Інтернет-конференції (25 квітня 2024 р., м. Полтава), Всеукраїнській науково-практичній конференції «Конституція України: держава і право в умовах воєнного стану» (28 червня 2022 р., м. Київ), Міжнародній науково-практичній конференції «Розбудова інноваційних економіки, менеджменту та освіти в умовах нової соціальної реальності» (26 травня 2022 р., м. Київ) та ін.

Публікації. Основні наукові результати дисертації дістали відображення у 7 наукових публікаціях, з них 2 статті у фахових виданнях з публічного управління, 1 стаття - у науковому виданні за тематикою дисертації, що входить у наукометричну базу Scopus, 4 тезах доповідей на конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, трьох розділів з висновками, загальних висновків, списку використаних джерел та додатків.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ПОСИЛЕННЯ БЕЗПЕКОВИХ ВИКЛИКІВ (НАДЗВИЧАЙНИХ ОБСТАВИН)

1.1 Стан теоретичного осмислення питання механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин

З урахуванням різноманітності управлінських завдань й функцій, що здійснюються органами публічної влади, нормами права встановлюються різні способи правового регулювання управлінських відносин, що характеризують не що інше, як надзвичайні обставини. Специфіка таких надзвичайних обставин проявляється в особливостях порядку виникнення змісту прав і обов'язків учасників правовідносин та їхнього здійснення, особливих засобах щодо їх реалізації, а також у дії специфічних (особливих) принципів і правових положень, що поширюються на цю сукупність правових відносин.

Слід зазначити, що дослідження, які безпосередньо стосуються питання розвитку механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин для реалізації євроінтеграційного вектору України як окремий предмет не досліджувалося. У науці державного управління можемо спостерігати різносторонність дослідження наукових підходів до поняття механізмів публічного управління такими вченими як І.А.Ісаєнко [29], О.А.Мельниченко [58], А.І.Неділько [65], Н.Павлюк [74], Г.О.Панченко [142] Т.М.Радчук [144] та інші.

Такий стан наукового дослідження насамперед пов'язаний із відсутністю узгодженого, єдиного підходу до самого поняття «публічне управління».

Характеристику сутності поняття «публічне управління» знаходимо у працях Н.І.Обушної [68], І.Петрової та О.Рудої [79], Н.В.Філіпової [158] та інших. Так, Н.І.Обушна дослідила основну теоретичну базу публічного управління як якісно нову модель щодо організації системи державного управління в Україні, а також здійснила систематизацію основних

суперечностей в системі публічного управління та запропонувала механізми їх вирішення [68, с.53-63]. І.Петрова та О.Руда у науковій праці здійснили аналіз фундаментальних теоретичних засад публічного управління як якісно нової моделі організації державного управління з позицій сучасного адміністративного права [79, с.131-135]. Н.В.Філіпова у своїй роботі зробила розмежування таких понять як «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління», а також здійснила співвідношення та значення цих понять. Науковцем розкрито відмінні риси між державним управлінням, публічним управлінням й публічним адмініструванням та наголошено не використовувати їх як синонімічні поняття [158].

На думку Т.М.Радчук особливою рисою публічного управління є механізм контролю суспільства над усіма органами публічної влади, якого не має державне управління. Науковцем сформовано класифікацію механізмів публічного управління інноваційним розвитком, а також підкреслено, що структура механізмів державного управління включає й відповідні практичні засоби, заходи, стимули через які органи влади здійснюють вплив на суспільство, виробництво й інші соціальні системи з метою досягнення своїх цілей [144, с.124-127].

Аналіз основних підходів щодо визначення поняття «механізм публічного управління» в науковій вітчизняній літературі здійснила А.І.Неділько. Доцільним в роботі вбачається дослідження взаємозв'язку механізму державного управління й механізму публічного управління та на його основі виділення їх спільних характеристик й рис. Автором розглянуто класифікацію механізмів публічного управління [65].

В науковому доробку О.А.Мельниченко надає визначення поняття «механізми публічного управління реагуванням на надзвичайні ситуації», наводить складові елементи (суб'єкти, об'єкти, принципи, цілі, функції, методи й засоби регуляторного впливу), а також автором здійснено систематизацію видів цих механізмів в залежності від: а) рівня; б) способу; в) суб'єкту; г) об'єкту; д) цілей впливу. Зазначений дослідник підкреслює про

те, що в своїй більшості, зазначені механізми застосовуються або одночасно або ж послідовно при цьому вирішуючи відповідне, конкретне завдання [58, с.165-176].

Цікавим вбачаємо дослідження І.А.Ісаєнко, зважаючи на предмет нашого дослідження. Зазначений автор у своїй праці розкрив змістове наповнення публічного управління, охарактеризував питання реформування публічного управління в державах-членах ЄС, а також європейські підходи щодо функціонування механізмів публічного управління [29, с.114-117].

О.М.Немировська в дисертаційній роботі «Механізм державного управління у сфері поводження з генетично модифікованими організмами в Україні: організаційно-правовий аспект» (2016 р.) здійснила групування механізмів за змістовним критерієм в системний, структурний та інструментальний. Таким чином, системний підхід характеризує механізм як складову системи чи ж як самостійну систему; структурний підхід механізм характеризує з позиції його складових (тобто сукупності елементів); інструментальний підхід характеризує сукупність методів, засобів, стимулів, впливів, важелів [66, с.23-24].

Т.М.Радчук досліджуючи питання класифікації механізмів публічного управління щодо інноваційного розвитку економіки виділив класифікаційну структуру механізмів публічного управління та здійснив наступний поділ за:

- а) політикою управління (економічні, соціальні, фінансові, виробничі);
- б) методами управління (організаційні, економічні, адміністративні, мотиваційні, програмні);
- в) важелями впливу (економічні, фінансові, інформаційні, правові, політичні) [144, с.124-127].

У науковій роботі Н.Павлюк під назвою «Теоретичні засади організаційного і правового механізмів публічного управління в Україні» [74] виокремлює два підходи щодо тлумачення «механізми управління» та характеризує їх як: а) структурно-організаційний; б) структурно-функціональний. Автором виявлено, що процес еволюції сутності механізмів

публічного управління (зокрема організаційного та правового), був спричинений через розвиток демократії, громадянського суспільства, а проміжною фазою переходу від державного до публічного управління стало публічне адміністрування – різновид управлінської діяльності інституцій публічної влади. Дослідником обґрунтовано, що при розробленні нових теоретичних основ організаційного й правового механізмів публічного управління в Українській державі потрібно враховувати елемент публічності таким чином, щоб він був реально присутній на конкретній стадії формування нової управлінської системи, інтегрований в режимі її функціонування.

Питання щодо дослідження поняття «надзвичайна обставина» є малодосліджених в наукових джерел. Так, О.В.Лавніченко зробила спробу розмежувати поняття «надзвичайна обставина» та «надзвичайна ситуація», а також подано авторське визначення поняття «надзвичайна обставина». Автор також розкриває ознаки класифікації надзвичайних ситуацій щодо сфери охорони громадського порядку [53, с.34-38].

Окремі аспекти питання, які стосуються досвіду зарубіжних країн щодо сфери публічного управління в умовах надзвичайних обставин досліджували такі науковці: С.В.Белай [4], Н.Коваленко [30], Ю.О.Корецький [37], І.М.Коробка [40], С.О.Кузнichenko [47], В.М.Купрій [52], І.Прошин [141], А.С.Славко [150], В.В.Топольніцький [154] та інші.

В.В.Топольніцький у межах свого дослідження щодо питання механізму прийняття рішення про впровадження особливих правових режимів в Україні звертає увагу на різновиди особливих правових режимів, які є в зарубіжних країнах. Автор на підставі аналізу режимів зарубіжних країн робить висновок про те, що об'єднуючим фактором цих режимів є оборонна й безпекова складові [154, с.193-199].

Цікавим вбачається дослідження І.М.Коробки щодо питання здійснення порівняльної характеристики системи публічного управління ризиків й загроз надзвичайних ситуацій в державах Європи та Океанії. У роботі представлені результати окремих досліджень кращих міжнародних практик у зазначеній

сфері в європейських й азійських державах, передусім національних систем оцінки загроз та ризиків Нідерландів, Великої Британії, Нової Зеландії [40, с.326-347].

С.В.Бєлай займався дослідженням зарубіжного досвіду в аспекті протидії кризовим явищам та ситуаціям, що містить соціально-економічний характер [4, с.4-8]. Н.Коваленко у своїй роботі здійснила аналіз світового досвіду щодо питання введення надзвичайних правових режимів [30].

Ю.О.Корецький у дисертаційній роботі «Державне регулювання забезпечення безпеки в умовах виникнення надзвичайних ситуацій» (2020 р.) [37] висвітлив зарубіжний досвід з питань державного регулювання гарантування державної безпеки за умов надзвичайних ситуацій природного й техногенного характеру.

У науковій статті І.Прощина проаналізовано закордонний досвід із запобігання й ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного характеру та виявлено позитивний досвід провідних країн світу в зазначеній сфері. Автором опрацьовано різні наукові джерела, які охоплюють інформацію щодо організації запобігання, ліквідації від наслідків надзвичайних ситуацій, що мають природний характеру зокрема в Франції, США, Німеччині, Японії [141, с.95-100].

Розкриття питання правового регулювання загалом, та надзвичайного законодавства в різних аспектах досліджували такі науковці: Н.Вороніна [11], Н.Загребельна [23], Я.А.Колінко [34], Н.П.Костюк [41], С.О.Кузніченко [45; 49], В.В.Мальцев [56], Н.М.Пархоменко [76] й інші дослідники.

Так, Н.Вороніна здійснила у своїй праці спробу розмежування та правового регулювання визначення поняття «надзвичайна ситуація», а також інших подібних (суміжних) понять, в тому числі й надзвичайних обставин. Авторка також здійснила аналіз нормативно-правових актів в сфері забезпечення безпеки за умов виникнення надзвичайних ситуацій [11, с.10-13].

С.О.Кузніченко досліджує поняття «надзвичайне законодавство», розкриває його сутність та характерні особливості, а також етапи розвитку

надзвичайного законодавства в Українській державі. Важливим для нашого дослідження є запропонована автором класифікація надзвичайних нормативних актів з поділом на чотири групи, а також деталізація внутрішніх характеристик та з'ясування правової природи [49, с.75-76].

У іншому своєму доробку С.О.Кузніченко здійснив аналіз законодавчого забезпечення діяльності органів державного управління в умовах надзвичайних ситуацій. Дослідник наголошує на тому, що для державних органів у вирішенні питання забезпечення природної, техногенної та національної безпеки нашої держави постійними проблемами постають неузгодженості в надзвичайному законодавстві щодо управління органами публічної влади при виникненні різноманітних обставин надзвичайного характеру [45, с.52-56].

Н.М.Пархоменко у своєму дослідженні про теоретичну та правову парадигму надзвичайної правотворчості наголошує на важливості актів надзвичайної правотворчості як правового засобу уповноважених суб'єктів для впорядкування суспільного порядку, захисту територій, населення, тобто забезпечення режиму надзвичайного стану, впровадженого на певній території (всієї країни чи ж окремого регіону), створюють відповідну систему; характеризуються тимчасовістю; мають переважно імперативні норми та прогнозують ряд обмежень, зобов'язань, заборон; в залежності від суб'єкта їх видання й змістовної складової можуть мати різноманітну форму й правову силу; можуть зупиняти чи обмежувати дію чинних правових актів у відповідній сфері, або їхніх частин, в тому числі й Основного Закону [76, с.88-94].

Н.П.Костюк у своєму науковому доробку розкриває особливості правового статусу органів публічної влади та місцевого самоврядування в період надзвичайно стану. Дослідник надає пропозиції щодо питання вдосконалення національного законодавства, що впорядковує правовий режим надзвичайного стану та пропонує зафіксувати чіткий порядок дій для органів публічного управління у випадку введення надзвичайного стану.

Цікавою та корисною вбачається для нашої держави пропозиція автора щодо запозичення позитивного досвіду зарубіжних країн, що в законодавстві передбачили своєчасне правове регулювання фундаментальних питань впровадження й підтримання надзвичайного стану [41, с.49-58].

Н.Загребельна наголошує на тому, що за умов нестабільної політичної обстановки, криз (економічна, соціальна) в суспільстві, зростання злочинності, екологічні лиха та ряд інших негативних процесів, що відбуваються на теренах нашої країни прямо продукують екстремальні ситуації. Основне значення має вивчення нормативно-правової бази, що покликана здійснювати чітку регламентацію в деталях усіх потрібних елементів процесу усунення обставин, які спричинили виникнення екстремальної ситуації на території країни. На думку науковця, саме чітка регламентація дій суб'єктів, що відповідають за введення режиму надзвичайного стану вважається запорукою результативної боротьби з неочікуваним явищем техногенного, політичного, екологічного або іншого характеру [23, с.108-114].

Я.А.Колінко у своєму дисертаційному дослідженні «Надзвичайний стан як особливий державно-правовий режим: конституційно-правовий аспект» (2011 р.) [34] розкриває правову природу, характерні ознаки, особливості режимів надзвичайного стану, а також забезпечення й удосконалення законодавчих гарантій щодо забезпечення прав і свобод людини й громадянина за умов режиму надзвичайного стану.

Узагальнення наукової літератури дає підстави стверджувати, що нині як в Україні, так і за кордоном немає комплексних праць, присвячених усебічному та глибокому дослідженню організаційної складової публічного управління в умовах надзвичайних обставин, що є ще одним аргументом обрання теми цього дисертаційного дослідження.

Означену проблематику вивчали в межах адміністративної діяльності й управління. Так, окремі аспекти цієї проблеми досліджували О.Г.Барило та С.П.Потеряйко [2], К.Белікова, Ю.Кравченко, О.Марченко [5], М.М.Лобко,

В.М.Семененко, А.Й.Фучко [54], Г.О.Пономаренко [81], С.Пушкаренко та А.Фальковський [143], Л. Й.Шостак [160].

Так, науковці [54, с.6-13] здійснили аналіз норм чинного законодавства та міжнародного гуманітарного права, а також досвід впровадження в нашої державі положення правового режиму воєнного стану. Це надало змогу розкрити його сутність, ціль та зміст відповідних заходів, а також головні питання порядку щодо його введення й припинення дії.

О.Г.Барило та С.П.Потеряйко здійснили наукове дослідження в напрямку вдосконалення організаційного механізму державного управління, що характеризується обранням раціонального методу організації взаємодії. У дослідженні з'ясовано залежність між якостями методів щодо організації взаємодії, завданнями й заходами, які здійснюються керівником в період ліквідації надзвичайної ситуації [2, с.305-313].

Авторський колектив [5, с.6-29] досліджував питання організаційного, правового та економічного аспектів щодо організації взаємодії органами публічного управління за надзвичайних ситуацій. У даній роботі запропоновано пропозиції для вдосконалення процесу взаємодії:

(а) правове забезпечення (через внесення відповідних правок до законодавства);

(б) організаційне (шляхом визначеності раціонального методу організації взаємодії, яка відповідає конкретній надзвичайній ситуації);

(в) економічне (використання раціонального методу економічно-фінансового аналізу, який допоможе у визначенні найкращого результативного й економічного методу взаємодії).

Зважаючи на предмет нашого дослідження питання щодо розвитку надзвичайних обставин для реалізації євроінтеграційних процесів в Україні в окремих аспектах досліджували М.В.Гаріфуллін [13], В.І.Дудкевич [20], Н.Іванова та Ю.Лисенко [28], Я.Костюченко [42], В.С.Кропивницький [44], К.Маркевич [78], М.Пашков [77; 78], П.Стецюк [78], С.Чекунова [78] та інші.

В.І.Дудкевич у своїй дисертаційній роботі «Євроінтеграційні практики України: політологічний вимір» (2021 р.) [20] розглядає питання, що є актуальним для розгляду нашої проблематики, зокрема: нормативно-правові основи інтеграційного процесу, особливості політики держав ЄС щодо інтеграційного курсу Української держави, специфіку безпекової складової євроінтеграційних практик.

У науковому доробку В.С.Кропивницького досліджено публічне управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах європейської інтеграції України. Автор надає оцінку ступеня результативності виконання Угоди про асоціацію, виділяє проблемні питання й неузгодженості публічного управління в сфері захисту та визначено напрямки трансформації механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту за умов європейської інтеграції нашої держави [44, с.385-392].

Цікавим вбачається дослідження М.В.Гаріфуллін [13, с.74-80] про аналіз можливостей потенційного членства України до ЄС на підставі характеристики існуючого стану відносин між нашою державою та країнами-членами ЄС, здійснено аналіз відповідності поточної правової, політичної, економічної ситуації України критеріям вступу до Європейського Союзу.

У аналітичній доповіді «Євроінтеграція в умовах війни: виклики і перспективи» (грудень, 2022 р.) М.Пашков акцентує увагу на питаннях руху України до ЄС за наслідків війни, а також розкривається питання спільного протистояння російській агресії та подальший рух до ЄС зважаючи на здобутки та проблемні аспекти [77].

Н.Іванова та Ю.Лисенко [28, с.50-55] досліджували сучасний етап євроінтеграційного спрямування зовнішньої політики України. Автори акцентують увагу на специфічних детермінантах формування зазначеного вектору зовнішньої політики як тиск обставин зовнішнього характеру, декларація щодо намірів союзників у боротьбі проти російського агресора. Цікавим вбачається в зазначеній роботі аналіз еволюційності й спадковості євроінтеграційної політики, що свідчить не про пришвиджену інтеграцію у

відповідь на військову загрозу національному суверенітету, територіальній цілісності нашої країни, а мова йде лише про її черговий етап.

У аналітичній доповіді «Секторальна інтеграція України до ЄС: передумови, перспективи, виклики» (2020 р.) [148] надається оцінка євроінтеграційної політики української влади, здобутки, проблеми на шляху до ЄС, окреслюються внутрішні та зовнішні обставини щодо просування України до євроспільноти. Також аналізуються передумови секторальної інтеграції, відзначається ефективність механізмів сприяння секторальній інтеграції. Зокрема у сфері екології надаються узагальнені висновки та ряд пропозицій щодо активізації, поглиблення секторальної інтеграції Україна-ЄС.

У аналітичній доповіді «Україна на шляху до ЄС: реалії і перспективи» (2022 р.) [78] характеризуються відносини між Києвом та Брюсселем в умовах війни, зовнішні та внутрішні фактори, що мають вплив на просування до ЄС. У цій праці розкриваються тенденції, динаміка та перспективи секторальної євроінтеграції (зокрема і сфери екології, кліматичний напрямок), а також надається оцінка виконання рекомендацій Єврокомісії щодо імплементації Угоди про асоціацію. Автори зазначеної праці надають відповідні слушні пропозиції й рекомендації щодо оптимізаційного процесу української євроінтеграції в умовах військової агресії рф.

Зважаючи на предмет нашого дослідження, цікавим вбачається дослідження питання щодо пандемії COVID-19. Так, в аналітичній записці «Пандемія COVID-19 в ЄС: егоїзм, солідарність чи поширення впливу?» [7] автори здійснили аналіз існуючого досвіду зовнішніх й внутрішніх політик країн-членів ЄС в боротьбі з COVID-19, при цьому враховуючи реакції самого ЄС, а також факторів впливу рф і Китаю. Було надано відповідні рекомендації для уряду України із впровадження додаткових заходів протидії COVID-19, його наслідкам.

Я.Костюченко у своєму науковому доробку «Угода про асоціацію з ЄС в національному правопорядку України» [42, с.354-359] робить висновок про

те, що саме успішно сформована організація публічного управління євроінтеграційними процесами в нашій державі залежить від побудови відповідної системи управління й, зокрема, створення ефективних та результативних механізмів функціонування зазначеної системи.

У роботі «Відбудова України: принципи та політика» (2022 р.) [9] надається інформацію про поточну ситуацію в Україні, головні виклики, що постали перед країною. Автори роботи здійснили огляд щодо процесу відновлення Української держави, підняли надскладні питання, що потребують вирішення, щоб гарантувати стабільне відновлення, необхідною й важливою умовою якої буде безпека українського народу.

У аналітичній записці «Зелене повоєнне відновлення України: візія та моделі» (2022 р.) [26] розглядається аргументована концепція зеленого повоєнного відновлення Української держави, а також потенційні моделі щодо її впровадження. Так, у зазначеній роботі розглядаються дві моделі зеленого відновлення – прагматична й амбітна. Ці моделі націлені на гарантування повоєнного сталого розвитку держави, та кліматично, екологічно стійкого відновлення та відбудови зруйнованих (пошкоджених) об'єктів через військове вторгнення РФ.

Актуальним для нашого дослідження є монографія О.О.Резнікової «Національна стійкість в умовах мінливого безпекового середовища» (2022 р.) [146]. У зазначеній науковій праці автор дослідив теоретичні й практичні питання щодо забезпечення національної стійкості за умов невизначеності й мінливості безпекового середовища. У праці надано слушні твердження щодо концептуальних основ та моделі забезпечення національної стійкості для України, а також реалізації цілісної публічної політики в сфері національної безпеки, вдосконалення нормативно-правової бази у відповідній сфері та інше.

Проблемними питаннями стратегічного планування в умовах повномасштабної війни займався У.В.Мовчан [61, с.23-26]. Особливої уваги у роботі привертає здійснення аналізу стратегічних документів сектора безпеки й оборони, що на сьогодні є вкрай важливим з огляду на військове

повномасштабне вторгнення росії проти України. У роботі дана проблематика розглядається з позиції перегляду Стратегії національної безпеки України, що запропонована Радою національної безпеки і оборони України (схвалена Президентом України у 2020 році). Автор стверджує про відсутність єдиної стратегії політичного та правового розвитку нашої держави, методології для розробки важливих стратегічних документів, що спричиняє відповідні неузгодженості між різними стратегіями. Здійснено аналіз стратегічних документів, де відображено безпекові загрози для Української держави, зокрема, початок повномасштабної війни.

Науковці В.В.Борщевський, О.Б.Василиця та Є.Е.Матвеев [6, с.30-35] займалися дослідженням питання розвитку публічного управління за умов воєнного стану в Україні. У роботі було охарактеризовано головні інституційні зміни, що відбулися через запровадження воєнного стану в Україні та запропоновано відповідні заходи задля підвищення ефективності публічного управління в період воєнного стану. Авторами визначено проведення відповідних змін існуючих підходів до організації стратегічного планування на державному, регіональному, субрегіональному й локальному рівнях та надано відповідні рекомендації для органів публічного управління. Здійснено характеристику механізмів розвитку публічного управління для подолання існуючих проблем та означено провідну роль в цьому аспекті соціального, фінансового, ринкового механізмів.

Дослідженням питання розвитку громадянського суспільства в умовах надзвичайних обставин в Україні з різних позицій присвячено праці таких науковців: І.П.Бахновської та Д.О.Коваль [3], В.Докаленко [18], О.Корнієвського [38], О.В.Панькової, О.Ю.Касперович та О. В. Іщенко [75], С.Ковальчук та М.Пивовар [32], М.В.Скиби та В.Я.Шелудько [149], І.Слюсарчук та О.Мітенко [151], Л.В.Томаш [153], Ю.Шпіньової [161], М.О.Яциної [162].

Так, І.Слюсарчук й О.Мітенко [151, с.194-200] свою наукову працю присвятили питанню громадянського суспільства як суб'єкта забезпечення

національної безпеки, а також взаємовідносинам громадянського суспільства та силового сектору. Автори роблять висновок про необхідність інтеграції системи суб'єктів забезпечення національної безпеки із суспільством через взаємодію органів публічної влади, об'єднань громадян, юридичних й фізичних осіб та силового сектору; долучення до контррозвідального процесу громадянського суспільства; використання співробітників спецслужб на підприємствах, організаціях, установах, для вирішення завдань у сфері безпеки.

О.Корнієвський займався дослідженням питання викликів та перспективних напрямків розвитку громадянського суспільства в умовах пандемії коронавірусу COVID-19 [38].

Питання міжнародного досвіду співпраці в період надзвичайної ситуації між урядами й організаціями громадянського суспільства досліджувала Ю.Шпіньова. У роботі акцентовано увагу впливу урядів різних держав на громадський сектор, а також шляхи їхньої взаємодії в період світової кризи пов'язаної з пандемією коронавірусної хвороби COVID-19. Важливим аспектом є вплив громадського сектору щодо вирішення проблеми, який відіграє визначальне значення щодо пом'якшення і розв'язанні соціальних проблем, які пов'язані з епідемією, та відіграє важливу роль в формуванні антикризових політик [161].

М.О.Яцина досліджувала питання щодо ролі інститутів громадянського суспільства в процесі подолання від наслідків військової агресії РФ проти України. У роботі зацентровано увагу на тому, що саме активність та залучення громадянського суспільства для подолання наслідків збройної агресії РФ проти Української держави показує високий рівень залученості різного роду громадянських інститутів для цього процесу, що відбувається за різних напрямках (допомога армії, евакуація населення з зони військових дій та ін.). Також мова йде про вимогу розроблення правових механізмів для взаємодії держави й правоохоронних органів з інститутами громадянського суспільства через документування воєнних злочинів [162, с.311-314].

О.В.Панькова, О.Ю.Касперович та О.В.Іщенко здійснили характеристику специфічних рис та основних проблемних питань розвитку волонтерського руху в Україні, а також визначено подальші перспективні напрямки розвитку та заохочення соціальних ресурсів волонтерства для вирішення викликів й проблем, які на сьогодні постають перед українським суспільством [75, с.25-40].

Дослідники С.Ковальчук та М.Пивовар провели науково-практичне комплексне дослідження щодо реформування й вдосконалення взаємодії між громадянським суспільством та органами публічної влади в період повномасштабної військової агресії рф проти України [32, с.173-178].

В.Докаленко присвятив свою працю дослідженню особливостей організації взаємодії органів публічної влади із інститутами громадянського суспільства в Українській державі за умов широкомасштабної війни на етапі сучасного ведення війни, а також розглянуто основні проблеми, виклики й випробування, які винили перед суспільством й публічною владою з початку військового вторгнення [18, с.87-103].

Таким чином, попри наявність наукових праць, присвячених питанням публічного управління за надзвичайних обставин, ці дослідження не стосуються вивчення питань розвитку механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин для реалізації євроінтеграційного вектору України, а лише частково їх окреслюють. Крім того, комплексного теоретичного дослідження щодо правової складової, організаційної структури та суб'єктів з якими взаємодіють органи публічного управління за умов надзвичайних обставин досі не здійснено. Зазначене актуалізує необхідність вивчення окресленої проблематики.

1.2. Механізми публічного управління в умовах надзвичайних обставин: сутність та змістовне наповнення

На сьогодні діяльності всіх органів публічної влади за надзвичайних обставин приділяється особлива увага. Це пов'язано в першу чергу з тим, що зростання зовнішніх та внутрішніх викликів та загроз безпеці нашої держави вимагає вжиття додаткових заходів, спрямованих на зміцнення громадського порядку, забезпечення безпеки, підвищення захищеності громадян, суспільства та держави від протиправних посягань, небезпек військового, техногенного, природного характеру тощо.

Необхідність у наданні оперативної та швидкої відповіді на загрози та виклики, що на сьогодні постали перед Українською державою, потребує розробки нових та актуалізації існуючих концептуальних засад забезпечення безпеки нашої держави.

За умов настання обставин надзвичайного характеру на органи публічного управління покладаються функціональні обов'язки щодо якісної, завчасної підготовки засобів та сил задля дій в цих умовах для усунення негативних наслідків та забезпечення безпеки громадян та територій, порятунку людей. Це вимагає кардинальних кроків для перебудови роботи всіх органів публічної влади, залучення додаткових ресурсів (сил, засобів), застосування спеціальної тактики дій за цих обставин.

У теоретичній та в практичній площині досліджуючи характеристику різного виду обставин, що виникають внаслідок кризових явищ та порушують звичайне (нормальне) функціонування державних інститутів, життєдіяльності населення й створюють загрозу безпеці громадян, суспільства та держави використовуються різні терміни: надзвичайні обставини; надзвичайна ситуація; особливі умови тощо.

Різноманітність термінів можна пояснити тим, що дослідники протягом багатьох років прагнуть найбільш повно відобразити ті чи інші ознаки, які, на їхню думку, точно характеризують що саме включають в себе надзвичайні обставини.

Наукове обґрунтування щодо тлумачення основних термінів має як теоретичне, так й практичне значення; від адекватного сприйняття

обстановки, що складається, від її правильної, реалістичної оцінки залежить ефективність прийнятих органами публічної влади управлінських рішень щодо забезпечення безпеки громадян нашої держави.

Варто зазначити, що в більшості випадків складні конструкції є відображенням його складових частин, тому вважаємо за доцільне розкрити поняття «розвиток механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин» через такі його структурні елементи як «надзвичайні обставини», «публічне управління», «механізми», «розвиток».

Проблеми, що створюють плутанину в питаннях використання термінів, що вживаються при різноманітних обставинах надзвичайного характеру повинні бути впорядковані та відповідати чинному національному законодавству. Терміни «надзвичайна обставина» та «надзвичайна ситуація», що вживаються у відомчих нормативних правових актах та в науковій літературі часто підміняють один одного, що створює плутанину керівників різних рівнів управління та має негативний вплив на вирішення завдань надзвичайного характеру.

Для тлумачення поняття «надзвичайна обставина» слід проаналізувати визначення цього поняття. Так, в Тлумачному словнику української мови термін «надзвичайний» розуміється як: 1) дуже сильний ступенем вияву (винятковий, небувалий, неабиякий, особливий); 2) який викликає почуття захоплення (незвичайний, феноменальний); 3) який має особливе значення, заслуговує на виняткову увагу (екстраординарний, винятковий); 4) той, якого не очікували, непередбачений, що виходить за межі повсякденного життя, зумовлений певною необхідністю (екстремальний, позачерговий) [152, с.541]. Для нашого дослідження найбільш притаманним є остання визначення.

В іншому Великому тлумачному словнику «надзвичайний» інтерпретується як дуже сильний ступенем свого виявлення та не схожий на інші, винятковий, чимось відмінний, особливий [8, с.710-711].

Визначення поняття «надзвичайна обставина» у тлумачних словниках відсутнє. Разом з тим, є визначення поняття «обставина», що пояснюється як

зовнішня подія, ситуація, факт, що певним чином впливає на щось (сукупність умов, у яких щось відбувається) [152, с.541].

Отже, «надзвичайні обставини» – виняткова ситуація. Але ж надзвичайна ситуація означає виняткову обстановку. Таким чином, з точки зору української мови поняття «надзвичайні обставини» та «надзвичайна ситуація» можуть розглядатися як синоніми. Однак у системі правових понять цей висновок не видається настільки очевидним.

Поняття «надзвичайна ситуація» на відміну від поняття «надзвичайна обставина» має законодавче визначення, ознаки першого поняття на відміну від другого більш чітко та точно доктринально визначені та обґрунтовані. Надзвичайна ситуація розуміється у загальнонауковому сенсі як обстановка на певній території, що склалася внаслідок стихійного лиха, техногенної катастрофи тощо, що характеризується заподіянням шкоди чи певною загрозою заподіяння шкоди.

Явища, наведені законодавцем як приклади надзвичайних обставин, які можуть спричинити надзвичайні ситуації, тобто є фундаментальними засадами надзвичайних ситуацій. Визнання окремої надзвичайної обставини джерелом (початком) надзвичайної ситуації відповідає визначенню терміну «обставина» в однині в тлумачних словниках української мови. У свою чергу, відповідно до чинного законодавства надзвичайними обставинами, з якими норми права пов'язують конкретні цивільно-правові наслідки, можуть виступати основою надзвичайних ситуацій, що виникли, як і самі надзвичайні ситуації. Такими надзвичайними обставинами може бути визнано також інші обставини, що не спричинили виникнення надзвичайних ситуацій.

Варто відзначити про застосування цих термінів в нормативно-правових актах. Визначення «надзвичайна обставина» в національному законодавстві відсутнє. Натомість поняття «надзвичайна ситуація» в Національному класифікаторі України визначається як порушення нормальних умов життя та діяльності людей на окремій території чи об'єкті, що спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом або іншою небезпечною подією, що

призвело чи може призвести до виникнення великої кількості постраждалих, загрози життю та здоров'ю людей, їх загибелі, значних матеріальних втрат, які можуть спричинити або ж спричинили за собою людські жертви, шкоду здоров'ю людей чи навколишньому середовищу, значні матеріальні втрати й порушення умов життєдіяльності людей [63].

Таким чином, поняття «надзвичайна ситуація» в законодавстві чітко визначено і не піддається сумніву, й що саме потрібно чітко усвідомити керівникам органів публічної влади для вирішення питань взаємодії за умов виникнення надзвичайних ситуацій природного, техногенного та екологічного характеру.

За надзвичайних обставин головною ознакою є початок (основа) небезпеки (вид події), (місце та час події, де й коли сталося), які наслідки в результаті настали або можуть настати (загибель чи загроза життю людей, заподіяна шкода навколишньому природному середовищі, втрата матеріальних цінностей тощо), та які невідкладні заходи необхідно вжити для їх усунення. Тобто визначальна роль відводиться саме ознакам надзвичайності цих наслідків. Як видається, різна інтерпретація зазначених термінів цим пояснюється.

Також слід звернути увагу на те, що будь-яка надзвичайна обставина характеризується запровадженням особливого правового режиму. Так, на окремих частинах території (об'єктах), в межах якої (на яких) запроваджено правовий режим, можуть встановлюватися (вводитися) як весь комплекс заходів та тимчасових обмежень, так і окремі заходи та тимчасові обмеження. Отже, надзвичайні обставини тягнуть за собою встановлення відповідними посадовими особами (органами публічної влади) особливого правового режиму. Тобто, особливий правовий режим – це невід'ємна частина надзвичайних обставин.

Як уже зазначалося, основного визначення терміну «надзвичайна обставина» у національному законодавстві немає, а в відомчих правових актів воно протягом багатьох років формулюється по-різному.

Зважаючи на той факт, що надзвичайні події можуть мати досить різноманітний характер та зміст, для їх узагальненого визначення щодо сфери реагування та запобігання застосовується поняття «надзвичайна обставина».

У науковій літературі термін «надзвичайна обставина» є малодослідженим. Так, О.В.Лавніченко, зазначає, що поняття «надзвичайна обставина» можна розглядати як узагальнений вираз надзвичайних подій (явищ), що відбуваються в суспільстві, в оточуваному природному, техногенному середовищі, тобто це все те, що може статися несподівано та змінити умови існування [53, с.35].

Термін «надзвичайна обставина» інтерпретується передусім як подія соціального характеру, що визначається рішенням органу публічної влади відповідного суб'єкта Української держави загрозу протизаконної зміни конституційної ладу України, захоплення влади, терористичні акти, блокування чи захоплення особливо важливих об'єктів або окремих місцевостей, підготовка та діяльність незаконних озброєних формувань, міжнаціональних, міжконфесійних та релігійних конфліктів, що створюють безпосередню загрозу життю та безпеці громадян, звичайному функціонуванню діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Отже, надзвичайні обставини – це умови функціонування органів державної влади та управління, підприємств, установ, організацій, а також життєдіяльності людей у період локалізації та ліквідації процесів та явищ у природному середовищі, техногенній та соціальних сферах, які суттєво впливають на нормальний режим життя суспільства й вимагають вжиття спеціальних заходів щодо захисту довкілля, життя, здоров'я, прав і свобод громадян, матеріальних та інших цінностей від пошкодження, відновлення звичайної роботи різних об'єктів життєзабезпечення.

Вдалим вбачається визначення О.В.Лавніченко поняття «надзвичайні обставини», під яким автор пропонує розуміти пригоди й явища природного, воєнного, соціального, техногенного походження, факти введення

надзвичайного й воєнного стану, за наявності яких формуються умови, для врегулювання яких виникає потреба в проведенні додаткових заходів політичного, правового, організаційного, технічного та іншого характеру, їх ресурсного забезпечення з тим, щоб у найкоротші терміни й з найменшими затратами нормалізувати обстановку, що виникла [53, с.35].

Надзвичайні обставини як несприятливий фактор, що порушує нормальне, звичайне середовище функціонування особистості, суспільства та держави, впливають на організацію діяльності всіх гілок та рівнів державної влади. Тому у національному законодавстві визначення надзвичайних обставин має мати рамковий, універсальний характер, що на сьогоднішні не реалізовано. По суті, це визначення має представляти модель, зразок для створення конструкцій нових визначень, які актуальні при взаємодії правоохоронних органів, військових формувань та виконавчої влади (на відомчому або міжвідомчому рівні) з урахуванням виду та рівня нормативно-правового акта (що регламентує дану взаємодію), а також ступеня участі конкретного органу публічної влади у запобіганні чи ліквідації несприятливих наслідків, коли вони настануть.

Таким чином, під терміном «надзвичайні обставини» слід розуміти обстановку, обумовлену подіями й явищами, що відбуваються у соціальній, військовій, техногенній сферах та природному середовищі, що створюють підвищену загрозу для життєдіяльності людей, суспільства та держави та які вимагають термінового прийняття комплексу спеціальних (силових) заходів щодо захисту від небезпек, що виникли, ліквідації наслідків та нормалізації обстановки, що настала.

Специфіка організації управління діяльністю органів публічної влади у зв'язку з виникненням тих або інших надзвичайних обставин буде залежати від причин їх виникнення (свідомі дії чи події, що не залежать від волі конкретних суб'єктів), настали чи можливі наслідки (загроза загибелі або загибель людей, втрата матеріальних цінностей, шкода навколишньому середовищу і т. д.), а також від обов'язків, що виникають у зв'язку із

зазначеними діями або подіями щодо вжиття невідкладних заходів з метою їхнього усунення. Іншими словами, головна роль приділяється ознакам надзвичайних обставин, що зумовлює різну інтерпретацію досліджуваної у цій роботі термінології.

Класифікація видів надзвичайних обставин може проводитись з різних підстав: залежно від причин, що викликали настання надзвичайних обставин; за видами (у цьому випадку, зокрема, вони можуть бути поділені на надзвичайні обставини кримінального та некримінального характеру).

Так, до надзвичайних обставин кримінального характеру слід віднести масові невдоволення (протести), терористичні акти (надзвичайні обставини терористичного характеру) на промислових об'єктах, об'єктах транспорту та соціальної інфраструктури, а також діяльність незаконних озброєних формувань, скоєння злочинів екстремісткої спрямованості та інші суспільні процеси та явища, що вимагають від органів публічної влади спеціальних організаційних, правових та інших (включаючи силові) заходів.

До надзвичайних обставин некримінального характеру слід віднести надзвичайні ситуації природного, техногенного, соціального характеру. До природних відносяться стихійні лиха, наприклад землетруси, зсуви, обвали, виверження вулканів, природні пожежі, повені, селі, снігові лавини та ін. Надзвичайні ситуації, що виникли у техногенній сфері – це великі аварії (катастрофи), що трапилися на об'єктах промисловості, будівництва, транспорту тощо. Серед надзвичайних ситуацій соціального характеру виділяються також епідемії.

Визначення надзвичайних обставин, як обставин соціального характеру, дозволяє зосередити увагу на причинах походження, а також наслідках й своєчасному попередженню та припиненню.

Внаслідок надзвичайних обставин і надзвичайних ситуацій, що відбулися для діяльності органів публічної влади настають умови, які спричиняють необхідність створення нових позаштатних структур, додаткових органів оперативного реагування та управління, нової системи

зв'язку, запровадження посиленого режиму роботи служби, особливого правового режиму аж до надзвичайного стану та вжиття інших невідкладних адекватних заходів.

Надзвичайні обставини є об'єктивними обставинами, за яких може виникнути загроза життю людини (стихійні лиха, катастрофи, бойові дії та ін.)

Таким чином, можемо зробити коротенький висновок, що для організації діяльності органів публічного управління за надзвичайних обставин основне, визначальне значення має саме початкова стадія небезпеки (вид дії або події, місце події, тобто, що, де та коли трапилося), які можуть наслідки наступити, або вже наступили, їх масштаб (загибель людей, шкода, яка заподіяна навколишнього природного середовища тощо), та які невідкладні заходи потрібно вжити щодо їхнього усунення. Фундаментальне значення тут має риса надзвичайності наслідків. Вважаємо, що цим багато в чому й пояснюється різноманітне тлумачення надзвичайних термінів (надзвичайні обставини, надзвичайні події, надзвичайні ситуації, особливі умови, надзвичайна обстановка).

Такими є основні концептуальні положення щодо сутності понятійного апарату надзвичайної термінології та її застосування за надзвичайних обставин.

У наукових дослідженнях поняття «управління» розглядається: а) як функція суспільної праці; б) як особливе відношення між людьми на правових або ж організаційних фундаментальних засадах [31, с.22].

Публічне управління представляє собою тип управлінської діяльності, що реалізується певними суб'єктами, насамперед органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Публічне управління в класичному розуміння визначається як вплив суб'єкта управління (що володіє публічною владою) на об'єкт – суспільство (відносини, суспільні процеси) у відповідності до покладених на нього загально значущих функцій й повноважень. Тобто публічне управління виникає як певний результат суспільного договору між державою й

суспільством, коли владними повноваженнями наділяються відповідні органи, посадові особи [68, с. 58; 79 с. 134].

І. Петрова та О. Руда слушно виокремлюють кілька підходів до визначення публічного управління, зокрема, у:

І. Функціональному розумінні – як діяльність відповідних державних та недержавних суб'єктів, яка пов'язана з практичним застосуванням норм адміністративного права, закріплених у Основному Законі та законах України, а також підзаконних актах;

ІІ. Організаційному сенсі – як об'єднану в одну єдину систему сукупність органів виконавчої влади; інших органів державної влади, що своїм призначенням мають реалізацію виконавчої влади; органів місцевого самоврядування, а також суб'єктів делегованих повноважень [79, с.134].

Н.І.Обушна та Н.В.Філіпова небезпідставно зазначають, що специфіка публічного управління полягає у наступному:

- а) забезпечує взаємодію інтересів держави й народу;
- б) публічне управління опирається на державну владу, підкріплюється та забезпечується нею;
- в) залучення суспільства до участі в соціальному, суспільному, економічному, громадському й політичному процесах;
- г) публічне управління поширюється на все суспільство та за його межі у галузі проведення міжнародної державної політики;
- д) держава публічне управління наділяє системною якістю;
- ж) втілюється в межах володарювання верховенства права, завдяки нормативно врегульованому та практично діючому механізму контролю суспільства над усіма органами публічної влади;
- з) публічне управління діє системно, єднаючи функціонування таких структур, як механізм держави, державну службу, державний апарат та публічні прояви суспільства [68, с.58; 158].

Публічне управління забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та

консолідації (згуртованості) суспільства навколо спільної мети, воно пов'язане принципами верховенства права, з демократичними цінностями, поваги до гідності людини, рівності, недискримінації, справедливості, безпеки, ефективності та ін. [142, с.144].

Не менш важливим для нашого дослідження вважається питання наукового осмислення поняття «механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин». Без тлумачення сутності цієї категорії є неможливим подальший розгляд підходів щодо ефективності системи публічного управління, бо воно напряду залежить від ефективності механізмів публічного управління, що вимагає чіткого визначення сутності, адже саме від механізму публічного управління залежить, яким чином влада буде здійснювати вплив на суспільство, державу.

Для забезпечення належних умов захисту населення, громадян, територій та усунення негативних наслідків в умовах, що виникають за надзвичайних обставин використовуються механізми державного управління. Однак, на сьогодні, зважаючи на той факт, що до цього процесу все більше залучаються органи місцевого самоврядування й бізнесові структури, вбачається доречним вести мову саме про публічне управління за умов надзвичайних обставин.

На даний час означене поняття «механізми публічного управління» є недостатньо дослідженим у зв'язку з відсутністю закріплення в нормативно-правовому полі самого поняття публічне управління, а також досить частого ототожнення публічного управління до державного, що, безпосередньо, стосується й механізмів публічного управління до механізмів державного управління. Вважаємо, що для подальшого розвитку національної системи публічного управління є вкрай важливим розкрити означене поняття.

Під механізмом з огляду на тлумачення української мови розуміється внутрішній пристрій, що приводить у дію і визначає його порядок [152]. Основне призначення будь-якого механізму – приведення в дію, вибудовування системи послідовних процесів, підтримання порядку та

безперервної роботи, що забезпечує досягнення поставленої мети, отримання якісних результатів.

У науці державного управління поняття «механізм» тлумачиться як:

⇒ сукупність складових (елементів);

⇒ система (складна, комплексна, штучна, система процесів, система елементів тощо);

⇒ складова системи;

⇒ сукупність інструментів (засобів, способів, методів, знарядь, важелів тощо) [66, с.23].

Під механізмом управління тлумачать закономірно відокремлену в період процесу еволюції, винятково організовану форму відповідного руху матерії, який полягає у послідовній, цілеспрямованій, кількісній та багатоциклічній перебудові очевидної інформації з відповідністю окремих зворотних зв'язків щодо збереження стабільності й сталості якостей об'єкта управління, системи, а також її наукового розвитку, наступного підвищення навчального рівня її організації, що здійснюється шляхом відбору й накопичення інформації [12, с.177].

Слід зазначити, що поряд із поняттям механізми публічного управління використовується й поняття механізми державного управління.

Так, Н.Р.Нижник та О.А.Машков визначають механізми державного управління як складову системи управління, яка забезпечує вплив на відповідні фактори та від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Для організації фактори управління можуть бути зовнішніми чи внутрішніми. Реальний механізм управління завжди конкретний, адже спрямований на досягнення конкретної мети через здатність впливу на конкретні фактори, що здійснюється через використання певних (відповідних) ресурсів [67].

І.Я.Зима пропонує під механізми державного управління розуміти сукупність правових, організаційних, економічних, політичних, мотиваційних засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління, впливу на

їх діяльність, які забезпечують узгодженість інтересів учасників державного управління, що взаємодіють. Зважаючи на те, що фактори державного управління можуть мати правову, організаційну, економічну, соціальну природу, цілісний механізм державного управління має бути системою правових, політичних, економічних, організаційних та мотиваційних механізмів [27, с.89].

Отже, аналіз означеного поняття дає підстави стверджувати, що дослідники дають визначення механізмів державного управління більш звужено ніж на сьогодні вкладається в сучасне розуміння означеного поняття, тому вважаємо, що є необхідність в дослідженні саме поняття механізмів публічного управління, адже воно віддзеркалює сучасний стан в країні як в теоретичній, так й в практичній площині [144, с.126].

Так, І.А.Ісаєнко під поняттям «механізми публічного управління» визначає демократичну організація управлінського впливу на суспільні процеси, що гарантує ефективне функціонування системи органів державної влади, органів регіонального, місцевого самоврядування, громадських (неурядових) організацій, фізичних осіб та інших суб'єктів громадянського суспільства для втілення державної політики у різноманітних сферах суспільного життя. Механізми управління (як державного управління так і публічного) передбачають відповідний зміст, що характеризується способом дій щодо об'єкта впливу. Способи втілюються через відповідні алгоритми й процедури дій. Розрізнення, насамперед, полягає як в суб'єктах, так й в об'єктах впливу, що обумовлює в подальшому суттєві відмінності в способах, формах, методах дій (впливу) [29, с.117].

На думку Т.М.Радчука, механізм публічного управління є комплексом організаційних, правових, політичних, економічних та мотиваційних засобів впливу суб'єкту управління (органів публічної влади, органи місцевого самоврядування) на об'єкти управління. Відповідно, структура механізму публічного управління включає компоненти цільового, нормативно-правового, організаційного, інформаційного й економічного [144, с.126].

У термінологічному словнику з публічного управління Г.О.Панченко під механізмами публічного управління пропонує розуміти сукупність засобів, важелів й методів держави, що спрямовані на формування, впровадження та досягнення пріоритетних цілей в сфері публічного управління, що ґрунтується на принципах наукової цілісності, узгодженості, об'єктивності, чіткій координації дій суб'єктів публічного управління, із однієї сторони, та конструктивної, злагодженої взаємодії об'єктів публічного управління – з іншої [142, с.87].

Механізми публічного управління повинні бути гнучкі, тобто відводити виникнення проблемних ситуацій, які повинні вони впорядковувати, щоб не виникало необхідності в їх постійній зміні в залежності від ступеня розвитку протиріч між різними органами державного управління й місцевого самоврядування [144, с.126].

Як зазначає А.І.Неділько, механізми публічного управління є невід'ємними складовими частинами системи публічного управління, бо саме від них залежить вплив на детермінанти, від яких залежить діяльність суб'єктів системи, їх ефективність. Зважаючи на той факт, що система публічного управління націлена на максимальне залучення громадян та задоволення його потреб, тому й більшість механізмів публічного управління цілеспрямовано саме на досягнення цієї мети [65].

О.А.Мельниченко досліджуючи питання механізмів публічного управління реагуванням на надзвичайні ситуації пропонує під цим поняттям розуміти сукупність доступних методів, способів, засобів регуляторного впливу уповноважених владою інституцій, які їх використовують для мінімізації негативних ефектів від ймовірних та наявних надзвичайних ситуацій [58, с.170-171].

Дослідник здійснив поділ механізмів публічного управління реагуванням на надзвичайні ситуації на наступні елементи: суб'єкти, об'єкти, принципи, функції, цілі, методи й засоби регуляторного впливу, а також систематизує види цих механізмів в залежності від:

→рівня впливу (державні, регіональні, місцеві, об'єктові);

→способу впливу (комплексний; організаційно-правовий, організаційний, правовий, економічний, адміністративний, політичний, фінансовий, контрольний, інформаційний, адміністративно-контрольний, морально-етичного впливу; організаційного, правового, наукового, кадрового, матеріально-технічного, фінансового та соціального забезпечення);

→об'єкту впливу (політична, соціальна, епідеміологічна, економічна, криміногенна ситуація; техногенні й природні катастрофи; органи місцевого самоврядування; територіальні органи управління; населення; підприємства, організації й установи; органи територіального управління ДСНС України, а також підпорядковані їй структурні підрозділи; відповідні підрозділи прямого підпорядкування апарату ДСНС України; прокуратура);

→суб'єкту впливу (органи державного управління, органи місцевого самоврядування, бізнесові структури);

→цілей впливу (локалізація надзвичайних ситуацій, усунення їх наслідків, попередження відповідних загроз, відновлення функціонування в звичайному, штатному режимі) [58, с.170-171].

В залежності від існуючої ситуації, своєю більшістю, зазначені механізми застосовуються одночасно, доповнюючи один одного, чи ж послідовно, тобто вирішуючи конкретне, індивідуальне завдання [58, с.170].

Розглядаючи питання механізмів публічного управління, зважаючи на предмет нашого дослідження, слід розкрити означене питання в європейському вимірі. Варто підкреслити, що вони знаходять своє відображення через явища й процеси, що здійснюються передусім в Європейському Союзі, а основними складовими цих механізмів, передусім, виступають певні суб'єкти публічного управління, для яких характерними ознаки є наступні:

– збереження самостійності та незалежності (стосунки не підпорядкування) в процесі функціонування публічного управління;

– злагоджена взаємодія між ними як вертикальних, так й горизонтальних взаємозв'язків;

– належне функціонування розвинутої комунікації та координації;

– зростаюча роль лідерства та партнерства;

– вироблення та використання спільних стандартів і процедур. Через ці складники механізмів публічного управління в ЄС здобуто високого рівня суспільної тривкої стабільності [29, с.117].

В ЄС діє два основні засоби (інструменти) впровадження політики європейської інтеграції, що при цьому здійснюють забезпечення функціонування механізмів публічного управління:

(а) європейське врядування;

(б) належне врядування [29, с.117].

На думку І.А.Ісаєнко, для функціонування механізмів публічного управління відведено важливу роль методу координації та відкритому методу координації, узгодження управлінських процесів, лідерству, партнерству й кооперації, виробленню та впровадженню спільних процедур й правил [29, с.117].

Як слушно зазначає Н.Павлюк, відповідно недовгий проміжок часу в царині наукового дослідження публічного управління в Україні не дав змоги досить ретельно й розгорнуто осягнути його механізми. Отже, на сьогодні сутність механізмів публічного управління можливо запроваджувати, відштовхуючись від поглиблених наукових напрацювань розуміння «механізмів державного управління», але враховувати суть і логіку власне системи публічного управління. У цьому значенні кожен окремий (конкретний) механізм державного управління має розглядатися (аналізуватися) як цілісність (сукупність) взаємоузгоджених методів управління. Таким чином, усвідомлюється необхідність щодо класифікації механізмів управління за відповідними критеріями. Так, для правового та організаційного механізмів публічного управління основним, центральним критерієм є саме критерій публічності [74].

Втім критерій публічності має впроваджуватися у конкретних нормативно-правових приписах, гарантування дотримання яких і є передумовою щодо реалізації публічності на практиці. Науковці обґрунтовують потребу правової складової механізму державного управління, що характеризую всю можливу сукупність режимів нормального функціонування управління. Вихідною складовою організації управління є їхня спеціалізація управлінь й структурних підрозділів органів публічної влади, які наочним чином відбиваються в спеціалізації функції управління, раціональний поділ суб'єктності, з позицій якого обґрунтування структури є головним (ключовим). Відповідно, зумовлюється наявність організаційного компонента у структурі механізму державного управління. Призначення його полягає в окресленні прав, компетенції, обов'язків й відповідальності в період формування й прийняття управлінських рішень [74].

У нашій роботі предметом дослідження виступають механізми публічного управління в умовах надзвичайних обставин. Тому, метою публічного управління в цьому напрямку вважаємо: а) створення та забезпечення належних умов для ефективного функціонування уповноважених владою інституцій за умов надзвичайних обставин, а також й громадянського суспільства в цілому (що будуть враховувати інтереси та потреби всього суспільства, громадян); б) забезпечення дотримання конституційних прав громадян в умовах явищ та подій, що мають характер надзвичайних обставин, залучення усіх необхідних інструментів для мінімізації негативних наслідків від ймовірних та наявних надзвичайних обставин. Реалізація зазначеної мети досягається, на наш погляд, через низку цілісного комплексу механізмів публічного управління, що можна поділити на наступні види: правовий, організаційний, інституційний, адміністративний, інформаційний, економічний, політичний тощо.

Як наголошує В.П.Прасол, що комплексний механізм управління має ідентичні складові у вигляді конкретних механізмів впливу із боку органів публічної влади. Однак, суттєва відмінна риса полягає саме в засобах, методах

й інструментах впливу, що використовуються з боку держави, тобто у відповідних складових конкретних механізмів [82, с.61].

Завдяки цілісному механізму публічного управління за умов надзвичайних обставин буде здійснено:

1. Визначення першорядних завдань та принципів функціонування розвитку подій та явищ, що носять характер надзвичайних обставин на певному (визначальному) етапі й в подальшому;

2. Правове регулювання подій та явищ, що носять характер надзвичайних обставин;

3. Узгодження та взаємозв'язок інтересів громадян, суспільства з однієї сторони, та уповноважених владою інституцій – з іншої;

4. Здійснення цілісного аналізу щодо передумов в подальшому виникнення надзвичайних обставин, попередження певних загроз розвитку окремих подій і явищ надзвичайного характеру в Україні та їх подальше відновлення;

5. Вчасне виявлення негативних тенденцій, що можуть спричинити виникнення відповідних загроз, їх своєчасне попередження та усунення можливих обставин надзвичайного характеру в цілому.

Слід також зазначити, що наведений нами перелік конкретних механізмів управління не має вичерпаного списку. Окрім цього, не всі вони можуть одночасно застосовуватися (використовуватися). Таким чином, при прийнятті управлінського рішення органи публічного управління (їх посадові особи) повинні застосовувати цілісний підхід й, відповідно, формувати цілісний механізм публічного управління, тобто, здійснювати вплив на об'єкт з ціллю впровадження цього рішення. Таки чином, в залежності від поставлених цілей і завдань цілісний механізм управління за умов обставин надзвичайного характеру кожного разу буде мати відмінний (неоднаковий) комплект (набір) конкретних механізмів у його структурі.

Для з'ясування значення основного предмета дослідження необхідним вбачається дослідити ще одне фундаментальне термінологічне визначення –

це поняття «розвиток». Так, в наукових дослідженнях [82, с.66] розуміння змістовного наповнення означеного поняття тлумачиться як виникнення відносно нового якісного стану об'єкта, який виступає як зміна його складу чи ж структури (тобто виникнення, трансформація чи зникнення його елементів (частин) або зв'язків).

Таким чином, під розвитком обставин надзвичайного характеру як об'єкта публічного управління (тобто відповідної сфери суспільного життя, що перебувають під організуючим впливом держави) потрібно розуміти такі зміни якісного стану його складових структурних елементів, що приведуть до зміни на краще населення, громадян, суспільства, яке перебуває в умовах надзвичайних обставин, створить умови щодо їх попередження або/та мінімізації негативних наслідків. Наприклад, залучення додаткових штатних структур, оперативного реагування для участі в допомозі при евакуації населення від наслідків військових дій, допомога громадянам (незахищеним, вразливим верствам населення; особам, що опинилися в складних життєвих обставинах) при коронавірусній інфекції та інше; залучення інститутів громадянського суспільства (волонтерів, благодійних організацій тощо), що буде мати позитивний вплив на покращення та вирішення проблем, що мають характер надзвичайних обставин.

На підставі аналізу наукових досліджень, пропонуємо під механізмами публічного управління в умовах надзвичайних обставин розуміти сукупність норм, методів, способів, засобів, інструментів впливу суб'єктів публічного управління на суспільні процеси, поведінку й діяльність людей та їх колективів в умовах, що становлять суттєву загрозу функціонуванню або й самому існуванню держави, створюють умови для їх попередження, мінімізації чи/або усунення наявних негативних наслідків, що мають характер надзвичайних обставин.

Узагальнення напрацювань науковців та практиків, а також результати власних досліджень надали можливість здійснити класифікацію механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин залежно від:

- рівня впливу: держава, регіон, район, місцевість;
- суб'єкта впливу: органи державного управління, органи місцевого самоврядування, громадські організації, бізнес-структури, міжнародні організації;
- об'єкта впливу: події та явища природного, воєнного, соціального, техногенного походження; населення; органи місцевого самоврядування; організації, підприємства, установи;
- етапу впливу: профілактика надзвичайних обставин; попередження виникнення обставин надзвичайного характеру; локалізація надзвичайних обставин; ліквідація наслідків надзвичайних обставин;
- мети впливу: попередження надзвичайних обставин; реагування в умовах надзвичайних обставин; локалізація обставин надзвичайного характеру; стабілізація обстановки для нормального, звичайного функціонування; захист населення та територій в умовах надзвичайних обставин; мінімізація негативних наслідків надзвичайних обставин;
- способу впливу: адміністративні, нормативно-правові, організаційні, економічні, соціально-психологічні; інформаційні; політичні; комплексні; прямі, опосередковані.

Отже, здійснений аналіз дає підстави твердити, що механізми публічного управління в умовах надзвичайних обставин в Україні не досліджувався науковою державного управління. Відповідно, не є розробленими такі проблемні питання як механізми публічного управління в умовах надзвичайних обставин, структура зазначеного механізму, змістовне наповнення його складових, а також подальші напрямки розвитку цих складових та їх взаємодія.

1.3 Досвід публічного управління в умовах надзвичайних обставин розвинених країн світу

Для забезпечення ефективного захисту населення й територій від наслідків обставин надзвичайного характеру, враховуючи євроінтеграційну спрямованість нашої держави щодо вступу в ЄС, національна система захисту вимагає удосконалення з огляду на зарубіжний досвід.

В провідних країнах світу накопичено суттєвий досвід щодо організації діяльності в умовах надзвичайних обставин. Вважаємо, що окремі напрацювання можуть бути ефективно реалізовані в систему публічного управління за умов обставин надзвичайного характеру в Україні. Беззаперечним є той факт, що удосконалення механізмів публічного управління із врахуванням зарубіжного досвіду наразі є вкрай актуальним та важливим зважаючи на факт збільшення ризиків, події військового характеру та з огляду на важливість поглиблення євроінтеграційних процесів.

Розглядаючи питання публічного управління в умовах надзвичайних обставин, неможливо залишити поза увагою питання надзвичайного законодавства, під яким у багатьох державах розуміють сукупність законодавчих актів, що деталізують, описують окремі положення обставин надзвичайного характеру – системи управління в умовах існування таких обставин, систему матеріально-технічного забезпечення тощо.

Великий вплив на формування загальних принципів національного законодавства щодо надзвичайних обставин здійснюють міжнародні правові акти: договори, угоди, конвенції, резолюції міжнародних конференцій і організацій, зокрема, ООН, ЄС, Ради Європи, ПРООН й інших, їх комітетів та комісій. Ці документи сприяють універсалізації національного законодавства зарубіжних країн і, в першу чергу, з точки зору застосування єдиних критеріїв та принципів.

Регулювання підстав щодо питання оголошення надзвичайного стану є прерогативою, в першу чергу, національного законодавства. Кожна держава сама уповноважена визначати обставини, поява яких може спричинити введення надзвичайного стану, але міжнародне право встановлює відповідні обмеження щодо такого регулювання. Ці обмеження випливають з

міжнародних договорів, особливо договорів про права людини та міжнародного звичаєвого права, спільних принципів міжнародного права (загальні правові інститути є наявні у правових системах всього світу). Хоча в означеній сфері країнам надається досить широка свобода дій, так звані дискреційні повноваження, проте така свобода не є безмежною. Повного переліку виняткових ситуацій поява яких може привести до введення надзвичайного стану не має. Однак якщо надзвичайні обставини за собою тягнуть ущемлення прав людини, то в такому випадку ця надзвичайна ситуація має відповідати визначенню «надзвичайне становище в суспільстві, що загрожує життю нації» (ст.4 МПГПП та ст.15 ЄКПЛ) [19, с.4-5].

Конституції більшості зарубіжних держав передбачають два режими здійснення державної влади – простий і надзвичайний. Надзвичайний режим передбачається для обставин, за яких нормальне функціонування держави та суспільства є неможливим.

Правова регламентація інституту державного режиму – гарантія проти необмеженості та свавілля органів державної влади при надзвичайних обставинах, одна з визначальних характеристик правової держави.

Інтереси національної безпеки та оборони, за законодавством більшості країн світу, передбачають відповідні обмеження в період тих або інших надзвичайних обставин, у періоди надзвичайного або воєнного стану. Це, відповідно, найпопулярніші міжнародні варіанти функціонування держави у періоди криз чи війни [140, с.65].

Таким чином, здійснюючи характеристику зарубіжного досвіду за умов надзвичайних обставин варто зупинитися на різнобічних особливих правових режимах, які існують в зарубіжних країнах. Відповідно, в законодавстві зарубіжних країн виділяють наступні:

→ правовий режим надзвичайного стану, який має практику досить чіткого нормативного врегулювання у наступних країнах – Велика Британія, Португалія, Канада, Індія, Ірландія, Алжир, США та деяких інших;

→ правовий режим воєнного стану, який має так звану сталу практику унормування в таких державах як США, Польща, Велика Британія, Нідерланди, Румунія, Болгарія та інших;

→ правовий режим стану облоги, що може запроваджуватися в таких країнах як Франція, Греція, Португалія, Бельгія, Королівство Іспанія, Аргентина та ін.;

→ стан війни, який має можливість застосування в наступних державах як Бельгія, Італія, Кабо-Верде тощо;

→ стан напруги, який врегульовано на правовому рівні в таких країнах як ФРН;

→ стан суспільної небезпеки (Італійська республіка);

→ стан оборони, який може застосовуватися в таких державах як ФРН, Фінляндія, Коста-Рика та інших;

→ стан пильності (Габонська Республіка);

→ стан готовності (Норвегія);

→ стан загрози (Королівство Іспанія) [154, с.196-197].

Зважаючи на вищенаведений перелік, слід зазначити, що у деяких державах існує єдиний режим, який об'єднує всі види надзвичайних правових режимів, натомість в інших державах існує декілька таких режимів, що здійснюють регулювання відносин за умов виникнення різних видів небезпек (залежно від генезису та рівня небезпеки) за умов надзвичайних обставин.

Отже, як слушно зазначає В.В.Топольніцький, існуючі в зарубіжних країн правові режими об'єднує оборонна та безпекова складова. Автор підкреслює, що закріплені на національному рівні правові режими мають подібну складову й умови щодо їх введення [154, с.196-197].

Існують два правові інститути, що регламентують надзвичайний режим – це інститут «надзвичайного стану» та інститут «військового стану». Перший сприяє захисту суспільства й держави від будь-якої внутрішньої загрози, другий – від зовнішньої. Зазначені інститути можуть мати види. Наприклад, у

Франції в кризових ситуаціях допускається введення надзвичайного стану та стану війни.

У британському праві існує два основні види особливого стану: надзвичайний та військовий. Проте «військовий стан» у класичному розумінні цього терміну означає припинення звичайного права та тимчасове підпорядкування країни чи певної частини її території військовій владі, невідомо британському праву.

Цікавим для нашої держави є дослідження питання системи оцінки ризиків та загроз Великої Британії, що забезпечує стратегічне планування в сфері національної безпеки. Так, вона дає змогу Британському уряду надати оцінку широкого спектру ризиків та загроз національним інтересам щодо короткострокових і довгострокових перетворень в безпековій сфері, визначити пріоритети, стратегію щодо забезпечення національної безпеки та стійкості [40, с.334].

Система також передбачає впровадження всеохоплюючого підходу для проведення оцінки різного рівня ризиків й загроз, що характеризується об'єднанням зусиль максимально широкого кола учасників цього процесу на національному, регіональному й місцевому рівнях та з використанням сил й засобів міністерств, відомств, органів місцевого самоврядування, профільних установ, наукових й експертно-аналітичних установ, представників громадянського суспільства, бізнесу тощо. Система функціонує цілісно (послідовно) в єдиному алгоритмі в рамках циклу стратегічного планування у царині національної безпеки. При здійсненні оцінки ризиків та загроз в ієрархічній управлінській структурі впроваджується принцип «зверху донизу», у відповідності до якої загальнонаціональна оцінка ризиків й загроз є фундаментальною основою щодо розробки відповідних оцінок на місцевому й регіональному рівнях [40, с.334-335].

Для цієї мети розробляється документ, що призначений інформувати британське суспільства про актуальні ризики, а також їх прояви й наслідки з ціллю збільшення готовності населення до надзвичайних обставин. Так,

Національний реєстр ризиків опубліковується протягом кожних двох років після оновлення результатів Національної оцінки ризиків, а його структура постійно змінюється й оновлюється [40, с.335].

Так, у відповідності з результатами аналізу Національних реєстрів ризиків у Великій Британії за останні роки встановлено основні групи ризиків, зокрема:

- 1) надзвичайні ситуації й стихійні лиха (повені, землетруси, пожежі та інше);
- 2) техногенні катастрофи;
- 3) терористичні акти та диверсії (у тому числі й на об'єктах критичної інфраструктури, а також в місцях, де проходять масові публічні заходи тощо);
- 4) соціальні ризики (захворювання людей, тварин, масові безлади, акції протесту та інше). За останні роки активізувалася також робота щодо аналізу ризиків в інших країнах, що можуть вплинути на безпеку країни.

На підставі Національного реєстру ризиків здійснюються оцінки регіональних ризиків, загроз та, відповідно, здійснюється формування регіональних реєстрів ризиків в межах функціонування місцевих структур і королівств Англії, Шотландії, Північної Ірландії, Уельсу. Таким чином, Національний реєстр ризиків вважається своєрідним провідником та методологічним посібником для місцевих громад у цьому напрямі та сприяє дотриманню цілісного підходу в загальнонаціональній системі щодо оцінки ризиків (загроз) на різних рівнях [40, с.335].

Офіс Кабінету Міністрів Великої Британії та Секретаріат з надзвичайних ситуацій відіграють кардинальну роль з питань організаційного забезпечення системи оцінки загроз (ризиків). На цей інститут покладено функціональний обов'язок забезпечувати координацію й організацію роботи міністерств, а також відомств й інших учасників при здійсненні національної оцінки загроз, у тому числі й з метою розробки проєкту Стратегії національної безпеки та Огляду стратегічної оборони і безпеки європейської країни у відповідності з рекомендаціями Об'єднаного комітету з питань Стратегії національної

безпеки. Для впровадження належної прозорості й міжвідомчої взаємодії в роботі при Секретаріаті з надзвичайних ситуацій створюється робоча міжвідомча група фахівців [40, с.336].

У США на конституційному рівні питання надзвичайного режиму детально не регламентовано. Більше того, законодавством чітко не відмежовано окремі види надзвичайного режиму, а зведено їх до єдиного, цілісного інституту надзвичайних обставин. Про це свідчить й основний федеративний акт – Закон про національний надзвичайний стан (1976 р.), який не тільки не розрізняє види надзвичайного режиму, але й не визначає підстави для їхнього введення. При цьому в доктрині та практичній площині розрізняють два види надзвичайного режиму – надзвичайний стан та військовий стан. Перший пов'язують із надзвичайними обставинами, що виникають усередині самої держави (повстання, епідемії тощо). Другий – з надзвичайними ситуаціями, що зумовлені зовнішньою загрозою (війна чи можливість початку військових дій, міжнародний тероризм тощо) Крім цього, розрізняють також загальнонаціональний та локальний надзвичайні режими в залежності від їхньої території дії.

У 1878 році Конгресом було ухвалено Posse Comitatus Act, що націлено на обмежені можливості федерального уряду застосовувати збройні сили США щодо вирішення внутрішніх питань. Від того моменту в США було здійснено ще кілька спроб запровадити воєнний стан, однак у всіх випадках дія воєнного стану містила регіональний характер, а вводився він переважно губернатором відповідного штату [150, с.69].

Однак, через зростання терористичної загрози в 2006 році Posse Comitatus Act було модифіковано новим законодавчим актом – Defense Authorization Bill. Цим документом було розширено перелік підстав, що дозволяють здійснювати використання збройних сил на території США. Таким чином, відтепер підставою для введення воєнного стану може стати не лише збройна агресія або повстання, а також й потреба в ліквідації наслідків стихійного лиха, епідемії, протидія терористичній атаці та інше [150, с.69].

Можна зробити коротенький висновок, що встановлення надзвичайного режиму в розглянутих державах як відповідні реакції на певні негативні фактори середовища як природного, так й соціального походження є характерними для більшості держав світу. Уведення режиму воєнного стану переважно прогнозує можливість залучення збройних сил, що є найбільш організованою частиною країни до оперативного реагування на виклики, що постають перед такою країною, а також введення низки відповідних заходів, які обмежують гарантовані громадянам державою права і свободи.

Своєрідною є конституційна модель інституту надзвичайних обставин в Конституції Іспанії (1978 р.). Так, у відповідності до ст.116 передбачено можливість введення трьох різних видів надзвичайного стану: а) стану загрози; б) стану облоги; в) надзвичайного режиму. Відповідно, стан загрози уряд оголошує у випадку виникнення епідемій, стихійних лих, порушення нормального функціонування основних суспільних служб або ж забезпечення засобами першої необхідності. Цей вид надзвичайного стану вводять терміном на 15 днів, але його може бути продовжено за рішенням парламенту.

У випадку небезпеки, що пов'язана з суспільним порядком, громадянськими свободами або ж перешкоджанню нормальному функціонуванню демократичних інститутів Рада міністрів після попередньої санкції Конгресу депутатів в країні оголошує надзвичайний стан терміном на 30 днів (з можливістю його продовження). За умов виникнення більш глобальніших небезпек та загроз, зокрема таких як виникнення безпосередньої загрози державному суверенітету, територіальній цілісності, повстання чи ж Конституції Іспанії, за наявності абсолютної більшості голосів Конгресу депутатів можливе введення в державі стану облоги без попередньо обмеженого періоду дії.

Необхідно звернути увагу на ту обставину, що проблема видів правових інститутів, що регламентують надзвичайний режим здійснення державної влади має важливе практичне значення. Воно полягає в тому, що виділення

будь-якого виду інституту надзвичайного режиму вимагає докладного законодавчого регулювання з таких питань:

- які органи державної влади уповноважені вводити надзвичайний режим;
- за чиєю ініціативою може бути введено надзвичайний чи військовий стан;
- підстави для запровадження надзвичайного режиму;
- які наслідки введення надзвичайного чи воєнного стану;
- який порядок припинення дії надзвичайної або воєнного стану.

У законодавстві зарубіжних країн міститься ряд рішень, що викликають великий інтерес як для теоретичних розробок проблем правових інститутів надзвичайного режиму, так і для практичної діяльності щодо їх регламентації.

Особливо слід наголосити, що серед причин підставою для введення надзвичайного режиму в багатьох країнах переважають ті, що за своїм характером є очевидні, об'єктивні факти, які не потребують оцінки органу державної влади, наділеного правом приймати рішення про введення в дію інститутів надзвичайного режиму. Ця обставина унеможлиблює використання таких інститутів для будь-яких інших цілей, ніж захист громадянських та державних інтересів. Так, у Франції підставами для прийняття надзвичайних заходів Президентом Республіки є серйозна та безпосередня загроза: інститутам Республіки; незалежності нації; цілісності її території; виконання її міжнародних зобов'язань і, нарешті, припинення нормального функціонування державних органів.

Підставами для запровадження надзвичайного стану урядом є: невідворотна небезпека, що виникла у разі серйозних посягань на публічний порядок і події, що мають за своєю природою і тяжкістю характер суспільної небезпеки. Облоговий стан може бути введено у випадку зовнішньої війни або ж збройного повстання.

В цьому контексті слід відзначити про особливу рису надзвичайного законодавства Франції, що характеризується відсутністю його дії в умовах

повсякденного життя та постійною готовністю щодо його введення за умов наявності відповідних причин [47, с.95].

У Великій Британії Закон про надзвичайні повноваження 1964 року вказує, що надзвичайний стан може бути оголошено за рішенням виконавчої влади, якщо виявиться, що сталися або можуть статися «події», що тягнуть за собою порушення правильного постачання продуктами харчування, водою, паливом або електроенергією або порушення нормальної роботи транспорту, позбавити суспільство або значну його частину необхідних умов існування.

Законодавство США не містить чітких критеріїв оцінки підстави для введення надзвичайного режиму. Це дає можливість досить широко застосовувати цей інститут. Так, підставами для введення надзвичайного режиму на федеральному рівні є: стихійні лиха, страйки чи інші соціальні конфлікти, збройний напад на США або загроза початку військових дій, відновлення чи загроза національній безпеці, зовнішній політиці чи економіці держави зі сторони інших держав. Більш звужено регламентує підстави для введення надзвичайного режиму законодавство штатів, обмежуючись переважно такими обставинами як стихійні лиха, епідемії, внутрішні повстання (заворушення), загроза початку військових дій.

У більшості країн надзвичайний стан, з точки зору суб'єктів, які мають право його запровадження, можна поділити на два види:

⇒ надзвичайний стан, що вводиться главою держави;

⇒ надзвичайний стан, що вводиться органами виконавчої влади.

Наслідки запровадження надзвичайного стану мають різноманітний характер.

У Франції рішення Президента Республіки про вжиття надзвичайних заходів зумовлене скликанням парламенту, та його нижньою палатою – Національними Зборами – не може бути розпущена в період дії надзвичайних повноважень Президента. Президент наділяється практично необмеженими повноваженнями, що сприяє зниженню ролі виконавчої та законодавчої влади. Більше того, Президент може підміняти їх та приймати рішення до законодавчої сфери.

Введення надзвичайного стану урядом розширює компетенцію виконавчої влади, особливо у сфері правового становища громадян. Одним із основних наслідків запровадження облогового положення є передача цивільної адміністрації військовим із значним розширення повноважень поліції.

У США введення надзвичайного режиму змінює повноваження, порядок діяльності та форми взаємодії органів виконавчої влади та посадових осіб всіх трьох рівнях влади – федерації, штатів та місцевих органів влади. Зокрема, у безпосереднє підпорядкування Президента переходить Національна гвардія, він же самостійно визначає питання подальшого функціонування державного апарату. Дорадчі функції виконує Рада національної безпеки, координуюча роль належить Федеральному агентству з питань управління у надзвичайних обставинах. Приписи, що встановлені Президентом у разі надзвичайного режиму підлягають чіткому та суворому виконанню.

На відміну від конституційної системи права, якій притаманне надання виконавчій владі відповідних надзвичайних прав та повноважень, у Великій Британії перехід до надзвичайних методів регулювання та перенесення центру тяжіння в управлінні державою на виконавчу владу досягається за допомогою делегування надзвичайних повноважень. Таким чином, у період надзвичайного стану уряд від імені Корони може видавати постанови з усіх питань державного управління за умов деяких обмежень, що встановлені Палатою громад.

Надзвичайними постановами від імені Корони на будь-яку особу можуть бути покладені такі права та обов'язки, які виконавча влада вважатиме за необхідне: підтримання миру; забезпечення правильного постачання продуктів харчування, води, палива, електроенергії та інших предметів першої необхідності; забезпечення функціонування нормальної роботи транспорту; будь-яких інших цілей, необхідних для забезпечення безпеки та життя суспільства.

За своєю природою в Великобританії надзвичайні повноваження виконавчої влади є делегованими парламентом на відміну від континентальної системи права, де виконавча влада наділяється власними надзвичайними правами [47, с.176].

У Королівстві Нідерланди національними безпековими інтересами визначено наступні:

- територіальна цілісність;
- економічна безпека;
- фізична безпека;
- екологічна безпека;
- політична й соціальна стабільність;

- збереження міжнародного миру й порядку. Слід підкреслити, що існує механізм сканування горизонту національної безпеки – це звіт, що містить стратегічний аналіз ризиків та загроз, що існують й довгостроковий прогноз розвитку щодо безпекової ситуації [40, с.337].

Національний профіль ризиків – це звіт, що містить цілісну оцінку ризиків та спроможностей Нідерландів. Так, головними групами ризиків визначено наступні: а) природні катастрофи; б) загрози суспільному здоров'ю, довкіллю; в) техногенні аварії; г) пошкодження критичної інфраструктури; д) кіберзагрози; е) злочинність, тероризм, екстремізм; є) фінансові, економічні, геополітичні загрози. Ризики оцінюються як за критерієм ймовірності, так і за впливом на ключові національні інтереси у сфері національної безпеки [40, с.337].

У Нідерландах була утворена Мережа аналітиків у сфері національної безпеки щодо надання національних оцінок загроз (ризиків) й підготовки відповідних звітів. Так, до її складу включено шість організацій, що працюються на постійній основі:

1. Національний інститут суспільного здоров'я та довкілля при Міністерстві охорони здоров'я, соціального забезпечення та спорту Нідерландів;

2. Центр досліджень й документації Міністерства юстиції та безпеки;
3. Генеральна служба із питань розвідки й безпеки Нідерландів при Міністерстві внутрішніх справ;
4. Нідерландська організація прикладних наукових досліджень;
5. Нідерландський інститут міжнародних відносин «Clingendael»;
6. Міжнародний інститут соціальних досліджень при Роттердамському Університеті Еразма. До роботи мережі можуть долучатися за потреби й інші цивільні служби, дослідницькі організації, навчальні заклади, а також представники від округів безпеки, приватні компанії, підприємств критичної інфраструктури, консалтингові фірми та ін. [40, с.339-340].

У чинному німецькому Основному законі припис на режим воєнного стану (Verteidigungsfall) з'явився 1968 року – відповідні зміни було внесено Законом про надзвичайний стан (Notstandsgesetze, повна назва – Siebzehntes Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes). Законодавцем було встановлено, що відповідно до ст. 115а Конституції Німеччини рішення щодо введення режиму надзвичайного стану має схвалюватися двома третинами поданих голосів, однак не менше ніж половиною від конституційного складу нижньої палати парламенту (Бундестагу) за згодою верхньої палати (Бундесрату) [73]. Із певною пропозицією повинен виступити федеральний уряд. Окрім того, Основний Закон містить припис про те, що відповідне рішення повинно бути негайно оприлюднене через засоби масової інформації федеральним президентом, а також офіційні видання чи в будь-який інший спосіб. Серед підстав введення режиму воєнного стану в Конституція ФРН вказано агресію (напад) на Німеччину чи ж безпосередню, неминучу загрозу цього нападу. Також, в Конституції ФРН містить норма на можливість щодо використання збройних сил для усунення наслідків ліквідації стихійних лих, техногенних катастроф та інше (ст. 35), а також для усунення небезпеки існуванню вільного демократичного ладу самої Німеччини або іншої держави (ст. 87а) [150, с.69].

Варто зазначити, що інститут надзвичайних обставин не завжди детально регламентований у самій конституції тієї чи іншої держави.

Вбачається це не досить справедливо, оскільки, звичайний (нормальний) режим здійснення державної влади встановлюється основним законом, то, відповідно, в такому ж порядку має визначатися й надзвичайний режим конституцією.

Введення надзвичайних повноважень здійснюється через правовому регламентацію трьома засадничими міжнародними й регіональними договорами про права людини, а саме: Міжнародний пакт про громадянські та політичні права – на всесвітньому рівні; Європейська конвенція про захист прав людини – для громадян Європи; Міжамериканська конвенція про права людини – для громадян Південної і Північної Америки. У конституціях більшості держав досить регламентовано прописано вимогу щодо дотримання цих міжнародних угод.

Міжнародний пакт про громадянські та політичні права забезпечує державам-учасникам право на відступ від певних своїх зобов'язань на момент дії надзвичайних режимів у їхній країні. Однак, деякі правові принципи є невід'ємними в рамках міжнародного права. Так, надзвичайні заходи дозволяються тільки в межах, що чітко окреслюються та визначаються необхідністю обставини; на надзвичайний період правові обмеження не мають суперечити іншим зобов'язанням за міжнародним правом; в період надзвичайного режиму правові обмеження не мають призводити до дискримінації перед законом (на основі расової належності, мови, кольору шкіри, статі, релігії чи ж соціального походження) [60].

Європейська конвенція про захист прав людини гарантує додаткові гарантії захисту основних прав людини в надзвичайних обставинах. Відповідно до статті 15 надається можливість країнам-учасникам відступати від своїх зобов'язань лише на час війни або ж за умов виникнення надзвичайних режимів у країні, що створюють загрозу життю нації. Також цією статтею регламентується заборона відступати від наступних зобов'язань: гарантії права на життя всім громадянам, заборона катування, свобода від рабства й свобода думки, совісті, релігії [35].

Міжамериканська конвенція про права людини є всебічним правовим інструментом, що надає невід'ємні гарантії на час надзвичайного стану. В доповнення до гарантій розглянутих вище нормативних актів вона розширює невід'ємні права людини у винятковій ситуації (ст. 27), включаючи до цього переліку права дитини (ст. 19), право на захист сім'ї (ст. 17), право на участь у державному управлінні (ст. 23) та судові гарантії, істотні для захисту таких прав.

У конституціях та національному законодавстві всіх держав, як правило, чітко окреслено ситуативні обставини, за яких може бути введено надзвичайний стан; відповідні процедури щодо його впровадження; межі певної компетенції, що матимуть за умов зазначеного стану органи публічної влади; обов'язковий перелік деяких громадянських прав, що не може бути обмежено. Безсумнівно, кожна держава на своїй власній території впроваджує власні заходи, але для уникнення зазначених обставин повинна керуватися відповідними міжнародними нормами. Зокрема, такі міжнародні угоди як Конвенція з прав людини і основних свобод та Міжнародний пакт про громадянські і політичні права передбачають, що держави мають дотримуватися наступних принципів:

- тимчасовий характер обмеження прав і свобод особи, як тимчасовий захід, що зумовлений надзвичайними обставинами; виняткова загроза, тобто кризова ситуація має становити неминучу, реальну, безпосередню небезпеку суспільству;

- проголошення — це зобов'язання держави проголосити введення надзвичайного стану, тобто держава повинна поінформувати громадян щодо почату, назвати ціль та пояснити сутність введення такої ситуації для мінімізації або ж ліквідації небезпечних обставин;

- інформування означає, що інші держави й відповідні органи моніторингу за дотриманням міжнародних угод мають бути поінформовані щодо застосування таких заходів (наприклад, коли держава хоче частково обмежити дію Європейської Конвенції з прав людини і основних свобод і

Міжнародного договору про цивільні і політичні права, вона обов'язково має подати відповідну інформацію Генеральному секретареві Ради Європи чи ж ООН про наміри, які націлені на подолання обставин, що призвели до введення надзвичайного стану, про характер причини їх застосування та про термін призупинення дії цих договорів;

- адекватність – заходи, що впроваджуються для подолання обставин, які викликали запровадження надзвичайного стану, мають бути адекватними реальній небезпеці, враховувати відповідну територію їх впровадження, а також використання засобів та, відповідно, тривалість дії цього стану;

- законність – обмеження щодо основних прав і свобод громадян має здійснюватися у відповідності з нормами міжнародного права та національного законодавства;

- недоторканність фундаментальних громадянських прав, тобто вимога, відповідно до якої основні цивільні права й свободи не можуть бути обмежені навіть в період дії надзвичайного стану [52, с.128-129].

Обставини, які можуть призвести до впровадження надзвичайних повноважень, зазвичай лишаються невизначеними як в національних, так і в міжнародних договорах про права людини.

У більшості конституцій національного законодавства зарубіжних держав вміщено умови щодо застосування надзвичайних повноважень, одночасно обмежуючи часовий період для їхнього введення. У деяких країнах не існує законодавства щодо надзвичайних обставин, однак встановлено деякі виключні правові норми, що мають впроваджуватися під час надзвичайних ситуацій в країні [4, с. 6-7].

Європейською комісією «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) здійснено аналіз надзвичайних повноважень в окремих державах. У звіті відзначається, що в Австрії, Швеції, Данії, Норвегії існує передання значної кількості повноважень виконавчій гілці влади у випадках, коли парламент не є здатним зібратися протягом тривалого періоду часу. У Сполучених Штатах Америки Основний Закон не забезпечує федеральний

уряд спеціальним правовим режимом в період надзвичайного стану. Однак, у досить специфічних обставинах Конституція надає президенту повноваження використовувати федеральні війська для припинення масових заворушень та відновлення законності. У демократичних державах повноваження щодо оголошення надзвичайного стану надаються виконавчій владі з подальшим переданням на затвердження парламенту. У Канаді прем'єр-міністр та Федеральний Кабінет Міністрів мають право оголосити про надзвичайний стан, але для того, щоб він набрав чинності, потрібна ратифікація парламенту. У Латвії виконавча влада має повноваження оголошувати надзвичайний стан, однак, у разі, коли парламент не ратифікує його в період 48 годин, оголошення стає недійсним. У інших демократичних системах, включаючи Угорщину та Киргизстан, повноваження щодо оголошення надзвичайного стану покладається на парламент. Більшість конституцій країн світу визначає тимчасову дію надзвичайних станів на здійснення надзвичайних повноважень, яка може бути поновлена. Зазначений період становить в Португалії п'ятнадцять діб, три місяці у Фінляндії та шість місяців у Латвії. У деяких державах, включаючи Кіпр та Словаччину, існує тільки один тип законодавчого акта про надзвичайні ситуації, однак в конституціях інших держав існує норма введення різних видів надзвичайних режимів (наприклад, в Іспанії – це «надзвичайний стан», «тривожний стан», «стан облоги»; в Угорщині основний закон містить норми щодо введення «стану облоги», «надзвичайного стану» й «стану громадської небезпеки»; в Туреччині існує чотири типи особливих режимів надзвичайного стану: 1) воєнний стан; 2) стихійне лихо; 3) медична епідемія; 4) економічна криза. У більшості інших країн, включаючи Польщу й Португалію, національні конституції передбачають один з двох надзвичайних станів – режим надзвичайного стану й стан облоги. У цих країнах для різних типів надзвичайних ситуацій передбачено різні типи надзвичайних заходів) [14, с. 337-338].

У період дії надзвичайного стану, за загальним правилом, повноваження продовжує здійснювати цивільна влада як на загальнонаціональному, так і на

місцевому рівнях; перевибори чи інші спроби здійснити зміну складу урядових органів суворо заборонені, а органи безпеки підпорядковані цивільному керівництву. Щодо питання прерогативи оголошення введення надзвичайного стану, то в світовій практиці відзначають три основні підходи: (а) виконавча влада оголошує про введення надзвичайного стану та зобов'язана здійснити поінформованість парламенту на протязі визначеного терміну (наприклад, у США); (б) виконавча влада інформує про запровадження надзвичайного стану, однак парламент має надати свою згоду перед впровадженням надзвичайних заходів (наприклад, у Німеччині); (в) про введення надзвичайного стану інформує парламент (наприклад, в Угорщині). У більшості країн повноваження для введення надзвичайного стану належать законодавчій владі; парламент має здійснити ратифікацію попереднього рішення виконавчої влади. Обов'язковою вимогою є надання урядом парламенту вмотивованих підстав про введення надзвичайного стану та запровадження сукупності заходів, що спрямовані на врегулювання ситуації. Виконавча влада з проголошенням режиму надзвичайного стану зобов'язана призначити офіційних осіб, що будуть відповідальні за заходи щодо подолання надзвичайної ситуації, на яких покладатимуться функціональні обов'язки щодо адміністративного керування в межах їхніх повноважень [52, с.129-130].

Як зазначає В.М.Купрій, більшість парламентів, крім цього, наділена повноваженнями приймати рішення щодо припинення (зупинення) режиму надзвичайного стану [52, с.130].

Отже, на сьогодні міжнародне суспільне право та більшість національних конституцій встановлюють, що органи публічної влади можуть здійснювати обмеження деяких громадянських свобод з ціллю відновлення порядку, більш широкого використання засадничих прав людини шляхом впровадження надзвичайних правових режимів. Введення надзвичайних повноважень унормовується трьома засадничим (основними) міжнародними

та регіональними договорами щодо прав людини, а вимога про їх дотримання чітко прописана в конституціях більшості держав.

Слід звернути увагу, що різні країни по-різному реагують на порядок введення надзвичайного стану. Відповідно, законодавство Великої Британії на термін введення надзвичайного стану допускає утворення спеціальних юридичних органів, натомість в Німеччині такого характеру утворення особливих юридичних органів заборонено [30]. У США від 1988 року діє закон Стаффорда, що дозволяє одноосібним рішенням Президенту надати доручення Федеральному агентству з управління надзвичайних ситуацій впроваджувати особливі заходи, у випадку виникнення катастрофи національного масштабу. Німеччина й Італія містять чіткі норми в законах щодо повноважень центральних, федеральних органів влади за умов надзвичайних обставин, що має позитивний вплив на виконання повноважень та запобігає зловживанню при здійсненні повноважень цих органів.

Незважаючи на специфічні особливості національного законодавства конкретної країни, усі правові норми, що врегульовують процедури розробки та реалізації планів дій за умов надзвичайних обставин, практично ідентичні.

За умови виникнення надзвичайних обставин всі плани містять: характеристику загальнодержавних, регіональних, місцевих служб за умов протидії надзвичайним обставинам; перелік та координати організацій, що можуть бути задіяні до боротьби за умов надзвичайних обставин, перелік засобів сповіщення, транспорту, зв'язку тощо; список офіційних (посадових) осіб, що несуть відповідальність за ефективне та якісне використання цих засобів, їх функції. Складовою частиною цих планів є навчальні програми для населення, персоналу підприємств, що містять не лише перелік основних дисциплін, але й графік навчальних тривог, тренувань та ін. Складовою частиною надзвичайного законодавства є нормативно-правові акти, що регулюють діяльність з ліквідації наслідків надзвичайних обставин, передбачаючи дії щодо усунення чи пом'якшення поточних та віддалених

наслідків цих обставин (наприклад, Закон США про надання допомоги потерпілим від стихійних лих) [37, с.96].

Інститут надзвичайних обставин передбачено в конституціях більшості держав та є важливим складником систем забезпечення їхньої національної безпеки. Основним призначенням аналізованого елементу державно-правових систем зарубіжних країн є реагування на можливі загострення соціальних конфліктів, виникнення кризових ситуацій, а також ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, військового та природного характеру.

Розглядаючи зарубіжний досвід реагування в умовах надзвичайних обставин заслуговує на увагу робота спеціального органу, що створений для надання допомоги у випадку природних катастроф серед держав-членів НАТО, а також країн-партнерів – Євроатлантичний координаційний центр реагування на природні лиха та катастрофи (ЄКЦ). Основною мета полягає в координації дій держав-членів НАТО та країн-партнерів у разі виникнення природних лих та техногенних катастроф в Євроатлантичному регіоні. ЄКЦ здійснює передачу запиту державам-членам і партнерам НАТО, що в відповідь подають свої пропозиції щодо допомоги безпосередньо до ЄКЦ або державі, що потерпає від природного лиха або катастрофи. Ґрунтуючись на інформації, отриманої від ЄКЦ, країни-члени та партнери НАТО приймають рішення щодо надання допомоги. Так, ЄКЦ організовував допомогу США після урагану Катріна, здійснював допомогу щодо запиту пакистанського уряду для усунення наслідків ліквідації руйнівного землетрусу, масових повеней. У різних країнах-учасниках постійно організовуються широкомасштабні навчання для відпрацювання заходів з ліквідації наслідків надзвичайних обставин. Упродовж таких навчань проходить відпрацювання дій, здійснюється підготовка місцевих й зарубіжних учасників, розвиваються функціональні можливості нерегулярного Євроатлантичного підрозділу з питань реагування на природні лиха й катастрофи, а також засвоюються знання, досвід для майбутніх операцій [141, с.98-99].

Розглянутий досвід зарубіжних країн є дієвим, виправдовуючи своє призначення інструмент захисту конституційного ладу, громадянського суспільства, а також безпеки, права і свободи громадян від надзвичайних обставин різного характеру.

Залежно від конкретного виду надзвичайних обставин значно відрізняються порядок реагування, склад застосовуваних сил та засобів органів державної влади, форми та методи їх діяльності тощо.

Таким чином, формування ефективної системи реагування на надзвичайні обставини в рамках особливого правового режиму надзвичайного стану вимагає від держав оперативного вирішення комплексу заходів законодавчого, організаційного, наукового характеру. Одним з найважливіших аспектів, що формують ефективну систему використання правового інституту надзвичайних обставин, забезпечення взаємодії у розглянутій сфері є наявність у державах обґрунтованої та несуперечливої правової бази міждержавного та національного рівнів у досліджуваній сфері.

Таким чином, проведений аналіз дозволяє зробити висновок, що у проаналізованих країнах склалися досить потужні та ефективні системи захисту, які спроможні забезпечити захист населення на своїй території в умовах надзвичайних обставин різного характеру. Досвід їх функціонування та побудови системи публічного управління може бути корисним для України, яка обрала стратегічний курс на європейську й євроатлантичну інтеграцію.

Висновки до розділу 1

Слід зазначити, що проблемні питання розвитку механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин в контексті реалізації євроінтеграційного вектору України ще не поставали предметом окремого дослідження. Відтак, обрана тема – актуальна та важлива для науки публічного управління. Завдяки узагальненню наукових підходів до питання механізмів

публічного управління в умовах надзвичайних обставин виявлено недостатній рівень теоретичного осмислення означеного питання, що проводилися у переважній більшості з позиції науки адміністративного права та дають змогу констатувати про відсутність на теоретичному рівні комплексного вивчення питання, яке стосується розвитку механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин для реалізації євроінтеграційного вектору України.

Осмислення окремих сторін розвитку механізмів публічного управління за умов обставин надзвичайного характеру щодо реалізації євроінтеграційного вектору Української держави проводилося переважно з позиції науки адміністративного права та мають здебільшого адміністративно-правовий характер. Між тим, публічне управління в умовах надзвичайних обставин, як і окремі його сторони постають системним явищем, що потребує комплексного вивчення.

Узагальнення наукових підходів до розуміння сутності означено предмета дослідження надало змогу зробити наступні узагальнення. Під надзвичайними обставинами слід розуміти обстановку, що викликана подіями та явищами соціального, природного, техногенного, військового характеру та характеризується запровадженням особливого правового режиму, що зумовлює підвищений рівень загрози життю людей, суспільства й держави та вимагає прийняття комплексу термінових (невідкладних) спеціальних (зокрема, силових) заходів правового, організаційного, політичного, технічного та іншого характеру, захисту від небезпек, що виникли, ліквідації наслідків та нормалізації обстановки що склалася за найкоротший терміни.

Публічне управління в умовах надзвичайних обставин при цьому розуміється як особливий порядок впливу суб'єкта управління, що володіє публічною владою (державна та органами місцевого самоврядування) на суспільство (суспільні процеси, відносини) відповідно до покладених на нього суспільно значущих функцій та повноважень за допомогою системи поєднаних правових засобів з метою подолання негативних явищ та подій, що виникають за умов обставин надзвичайного характеру.

Механізмами публічного управління в умовах надзвичайних обставин пропонуємо розуміти як сукупність норм, засобів й методів, а також видів та інструментів впливу суб'єктів публічного управління на суспільні процеси, поведінку й діяльність людей та їх колективів в умовах, що становлять суттєву загрозу функціонуванню або й самому існуванню держави, створюють умови для їх попередження, мінімізації чи/або усунення наявних негативних наслідків, що мають характер надзвичайних обставин.

Мета публічного управління за надзвичайних обставин полягає в створенні й забезпечення належних умов щодо ефективного, злагодженого функціонування уповноважених публічною владою відповідних інституцій за умов надзвичайних обставин, а також інститутів громадянського суспільства для врахування потреб та інтересів всього суспільства; належне гарантування дотримання конституційних прав та свобод громадян за умов подій та явищ, що носять характер надзвичайних обставин, використання всіх необхідних інструментів й засобів для мінімізації негативних ймовірних наслідків, їх оперативне усунення в найкоротші терміни. Зазначена мета досягнення через цілісний комплексний механізм публічного управління, що можна поділити на наступні види: правовий, організаційний, інституційний, адміністративний, інформаційний, економічний, політичний та інші.

Зазначений перелік не є вичерпним та всі вони можуть застосовуватися послідовно (або одночасно) в залежності від поставлених цілей та вирішуючи відповідне конкретне завдання. Цілісний комплексний механізм публічного управління в умовах надзвичайних обставин кожного разу матиме відмінний набір конкретних видів механізмів у його структурі.

Узагальнені наукові напрацювання дали можливість запропонувати класифікацію механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин залежно від: а) рівня впливу (державна, регіон, район, місцевість); б) суб'єкта впливу (органи державного управління, органи місцевого самоврядування, громадські організації, міжнародні організації, бізнес-структури); в) об'єкта впливу (події та явища природного, воєнного,

соціального, техногенного походження; населення; органи місцевого самоврядування; організації, підприємства, установи тощо); г) етапу впливу (попередження виникнення обставин надзвичайного характеру; локалізація надзвичайних обставин; ліквідація наслідків надзвичайних обставин); д) мети впливу (попередження надзвичайних обставин; реагування в умовах надзвичайних обставин; локалізація обставин надзвичайного характеру; стабілізація обстановки для звичайного функціонування; захист населення, окремих територій в умовах надзвичайних обставин; мінімізація негативних наслідків надзвичайних обставин); е) способу впливу (адміністративні, правові, організаційні, економічні, соціальні, психологічні; політичні; комплексні; прямі, опосередковані).

Осмислюється необхідність щодо класифікації механізмів управління за певними критеріями. Відповідно, щодо правового та організаційного механізмів публічного управління фундаментальним критерієм вважається критерій публічності.

Звернення до досвіду зарубіжних країн свідчить, що створені ними системи публічного управління в умовах надзвичайних обставин продовжують розвиватися з метою ефективного забезпечення життєдіяльності людей і суспільства, об'єктів економіки та інфраструктури у випадку їх виникнення. Суттєві відмінності в їх побудові та функціонуванні зумовлені національними особливостями формування та розвитку систем протидії внутрішнім та зовнішнім загрозам. У конституціях держав світу закріплені відмінні різновиди особливих (надзвичайних) правових режимів, однак, незважаючи на це, їх наслідки, поведінка населення, порядок дій органів публічного управління є типовими для будь-якої країни, тому що різниця між країнами полягає лише в обсязі ресурсного потенціалу, яким вона володіє.

Об'єднуючим компонентом існуючих правових режимів в зарубіжних країн є оборонна (зовнішні загрози) та безпекова (внутрішні загрози) складова, а закріплені на національному рівні правові режими мають схожу складову та умови їх введення.

Введення надзвичайних повноважень регулюється трьома основними міжнародними та регіональними договорами про права людини: Міжнародним пактом про громадянські та політичні права – на всесвітньому рівні; Європейською конвенцією про захист прав людини – для громадян Європи; Міжамериканською конвенцією про права людини – для громадян Південної та Північної Америки.

Системи європейських держав вважаються найбільш комплексними. Вони охоплюють фактично весь спектр процесів оцінювання загроз, виявлення вразливостей, моделювання кризових ситуацій, підвищення готовності до реагування на загрози, підготовки стратегічних управлінських рішень на різних рівнях та відбуваються в рамках єдиного циклу.

Враховуючи досить розвинений зарубіжний досвід забезпечення публічного управління за надзвичайних обставин, при вдосконаленні національного українського законодавства і його окремих інститутів, необхідно здійснити імплементацію найбільш ефективних правових норм та процедур зарубіжного законодавства в національну публічно-управлінську систему України.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ ОБСТАВИН У КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ В УКРАЇНІ

2.1 Нормативно-правовий механізм публічного управління в умовах надзвичайних обставин в Україні

Прогресивний розвиток сучасного суспільства неможливий без еволюції структурних елементів публічного управління та всіх сфер його життєдіяльності, а також удосконалення забезпечення національної безпеки. Ефективність публічного управління в умовах надзвичайних обставин на пряму залежить від ефективності механізмів, які використовуються при формуванні управлінської системи. Отже, розвиток механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин є одним із пріоритетних завдань державної політики особливо в сучасних умовах.

На протязі всієї історії розвитку цивілізації кожна держава змушена займатися пошуком найбільш ефективних засобів протидії постійно виникаючих надзвичайних обставин. На початку свого становлення і розвитку основну і, мабуть, єдину загрозу для держави та суспільства становили природні катаклізми. З розвитком технічного прогресу до загроз людства додалися техногенні аварії та катастрофи.

Слід зазначити, що сукупність обставин, таких як масштабні надзвичайні обставини як на території нашої держави, так і поблизу її кордонів, дії кримінальних організацій, окремих представників політичних еліт, цілком ймовірно, можуть призвести до виникнення небезпечних факторів, здатних впливати на суспільну безпеку, стабільність економічного розвитку, безпеку держави в цілому, а отже усунення навмисних деструктивних дій може вимагати відмінного від звичайного способу врегулювання ситуації, управління нею, в тому числі й іншого політико-

правового впливу з використанням, наприклад, інституту надзвичайних обставин.

Наявність цього інституту, як правило, обумовлено виникненням різноманітних надзвичайних обставин: надзвичайні явища та пригоди техногенного й природного характеру, соціальні, політичні, кримінальні події, що зобов'язують до тимчасової зміни правового статусу органів публічного управління, а також суб'єктів правовідносин, і відповідно, встановлення своєрідних режимів діяльності, обмеженість окремих прав та свобод громадян з ціллю унормувати обстановку в окремому регіоні та у державі в цілому. Отже, дослідження механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин вимагають особливої уваги як науковців, так і практиків. Саме тому сьогодні важливо акцентувати увагу на правовій складовій, що дозволяє конкретизувати і більш поглиблено дослідити питання у сучасному суспільстві, що стосуються безпосередньо надзвичайних обставин, що викликають введення режиму надзвичайного стану в країні, а також спільної діяльності спеціальних підрозділів та органів в умовах надзвичайних обставин у разі виникнення масових заворушень, терористичних актів, масштабних надзвичайних явищ, що являють небезпеку для життя й здоров'я людей.

Будь-яка сфера суспільних відносин вимагає належного правового регулювання, що полягає в потребі балансу упорядкування зазначених відносини та координації діяльності для набуття реального соціального блага. Завдяки праву діяльність суб'єктів правовідносин є підпорядкованою регулюючому впливу, що забезпечує реалізацію фундаментальної мети публічного управління – упорядкуванню суспільних відносин.

Сучасний стан національної безпеки та загроза виникнення надзвичайних обставин вимагає від органів публічної влади якісної та послідовної реалізації правових норм серед яких особливе місце посідають правові норми надзвичайного законодавства. В умовах підвищення рівня внутрішніх та зовнішніх загроз безпеці в державі велике значення відіграє

нормативно-правове та організаційне забезпечення діяльності органів публічного управління в особливих надзвичайних умовах.

Розглядаючи питання правового регулювання надзвичайних обставин, слід відзначити, що в науковців відсутня єдність щодо цього поняття. Якщо порівнювати поняття «надзвичайна ситуація» та «надзвичайна обставина», то ці поняття досить схожі за своїм змістом – вони створюють обстановку, але вони відрізняються за явищами, що їх утворили (надзвичайні ситуації виникають унаслідок природних, техногенних і біогенних подій, а на виникнення надзвичайних обставин здійснюють вплив й інші події, що мають соціальний, кримінальний або політичний характер) та визначається, що термінологічне поняття «надзвичайна обставина» є значно ширшим за поняття «надзвичайна ситуація». Таким чином, надзвичайні ситуації є складником надзвичайної обставини [53, с.34].

У національному законодавстві чітко закріплене поняття «надзвичайна ситуація», натомість поняття «надзвичайна обставина» у нормативно-правових актах відсутнє. В цьому контексті слід відзначити, що звертаючись до наукових джерел щодо термінологічного дослідження поняття «надзвичайна обставина» спостерігається мало розробленою серед науковців.

Так, єдиним нормативно-правовим документом, де зустрічається визначення поняття «надзвичайна обставина» є Конвенція МОП «Про примусову або обов'язкову працю» (від 28 червня 1930 року №29). Так, відповідно до цієї Конвенції (п. d ст.2) надзвичайні обставин визначаються як обставини, які становлять загрозу життю чи можуть поставити звичні життєві умови населення (частини або всього) під загрозу [125].

За умов створення надзвичайних обставин основне значення має джерело небезпеки (вид події), (місце і час події, де й коли відбулася подія), які події в результаті відбулися чи можуть відбутися (загроза життю людей, нанесення школи природньому середовищу, втрата матеріальних цінностей тощо), і які невідкладні дії необхідно здійснити для їх усунення, тобто ключова роль відводиться саме надзвичайним наслідкам.

Будь-яка надзвичайна обставина характеризується введенням надзвичайного правового режиму. Відповідно, надзвичайні обставини приводять до встановлення посадовими особами (органами публічної влади) надзвичайного правового режиму, тобто надзвичайний правовий режим – невід'ємний елемент (частина) надзвичайних обставин.

У результаті в умовах надзвичайних обставин і виникненні надзвичайних ситуацій для діяльності органів публічної влади настають такі умови, за яких можуть створюватися нові нештатні структури, додаткові органи управління, введення посиленого режиму роботи, надзвичайного правового режиму навіть до введення надзвичайного стану та здійснення інших термінових та невідкладних дій.

Основне місце в нормативно-правовому забезпеченні в умовах надзвичайних обставин належить нормам Конституції України (статті 64, 85) [36] як правовому акту вищої юридичної сили та законам України, основними з яких є: «Про боротьбу з тероризмом» [84], «Про об'єкти підвищеної небезпеки» [120], «Про гуманітарну допомогу» [93], «Про правовий режим надзвичайного стану» [124], «Про правовий режим воєнного стану» [123], «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [115]; «Про захист населення від інфекційних хвороб» [113] міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (Угода про взаємодію держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав на випадок евакуації їх громадян з третіх країн у разі виникнення надзвичайних ситуацій або Міжнародний пакт «Про громадянські та політичні права» [156 ; 92], що фіксує принципи дії надзвичайного режиму, ціль, порядок та умови введення, права й свободи, що не можуть обмежуватися за умов дії зазначеного правового режиму); решта нормативно-правових актів (зокрема: укази Президента України, а також постанови Кабінету Міністрів України й нормативно-правові акти органів публічної влади, до повноважень яких відноситься здійснення публічного управління в умовах надзвичайних обставин).

Враховуючи той факт, що дане поняття «надзвичайна обставина» вважається більш широким поняття ніж «надзвичайна ситуація» (співвідноситься як загальне та часткове) та пов'язане, в першу чергу, з виникненням конкретних надзвичайних ситуацій, питання нормативно-правового регулювання в умовах надзвичайних обставин є досить складною й невпорядкованою системою.

Як зазначає Н.Вороніна, норми законодавства про надзвичайні обставини, регламентуючи однорідні суспільні відносини, регулюють ті їх сторони та елементи, які становлять в цих відносинах своєрідне, нетипове, особливе [11, с.11].

Можна підсумувати, що в законодавчих актах питання щодо надзвичайних обставин не обмежуються деталізацією загальних правових норм. В більшості випадків вони окреслюють загальнообов'язкові державні приписи.

За настання надзвичайних обставин, що відбуваються у суспільстві в природному та техногенному середовищі, також події кримінального та соціально-політичного характеру, тобто те, що може трапитися неочікувано й змінити умови існування, перестають працювати звичайні повсякденні соціальні й правові механізми. Публічна влада для реалізації своїх завдань потребує відповідного правового (вводить надзвичайні правові режими) і організаційного забезпечення (створює спеціальну систему управління, визначені органи державної влади й управління наділяються надзвичайними повноваженнями, створюються органи управління спеціальної компетенції). Усе це вводиться з метою нормалізації обстановки в найменший строк, усунення небезпечних загроз, повернення до звичайного існування системи управління [45, с.55].

Норми Конституції України здійснюють первинну легалізацію надзвичайних обставин, а також закріплюють загальні положення та принципи функціонування інституту надзвичайних обставин, принцип недоторканності основних свобод й прав, підстави щодо обмежень прав й свобод. Так,

відповідно ст. 64 Основного Закону конституційно закріплені права й свободи людини, громадянина не можуть ніяким чином бути обмежені, окрім випадків, що визначено Конституцією. За умов воєнного або надзвичайного стану можуть бути передбачені окремі обмеження прав, свобод із вказуванням терміну дії таких обмежень [36].

В Основному Законі зафіксовано право Президента України (п. 21 ст. 106) брати в відповідності до закону рішення щодо введення воєнного стану в країні або ж на окремих її територіях в випадку небезпеки нападу та небезпеки щодо державної незалежності України; приймає у разі відповідної необхідності рішення щодо введення в Україні або ж на окремих територіях (місцевостях) надзвичайного стану, та може проголошувати у випадку необхідності окремі території України певними зонами надзвичайної екологічної ситуації, – із наступним схваленням цих рішень законодавчим органом протягом двох днів із періоду звернення Президента. У випадку проголошення цього указу Президента законодавчий орган збирається у дводенний строк (без скликання) на засідання.

С.О.Кузніченко розглядаючи правову природу й внутрішні характеристики надзвичайних нормативних актів та виділяє чотири великі групи (рис.2.1.) [49, с. 75-76].

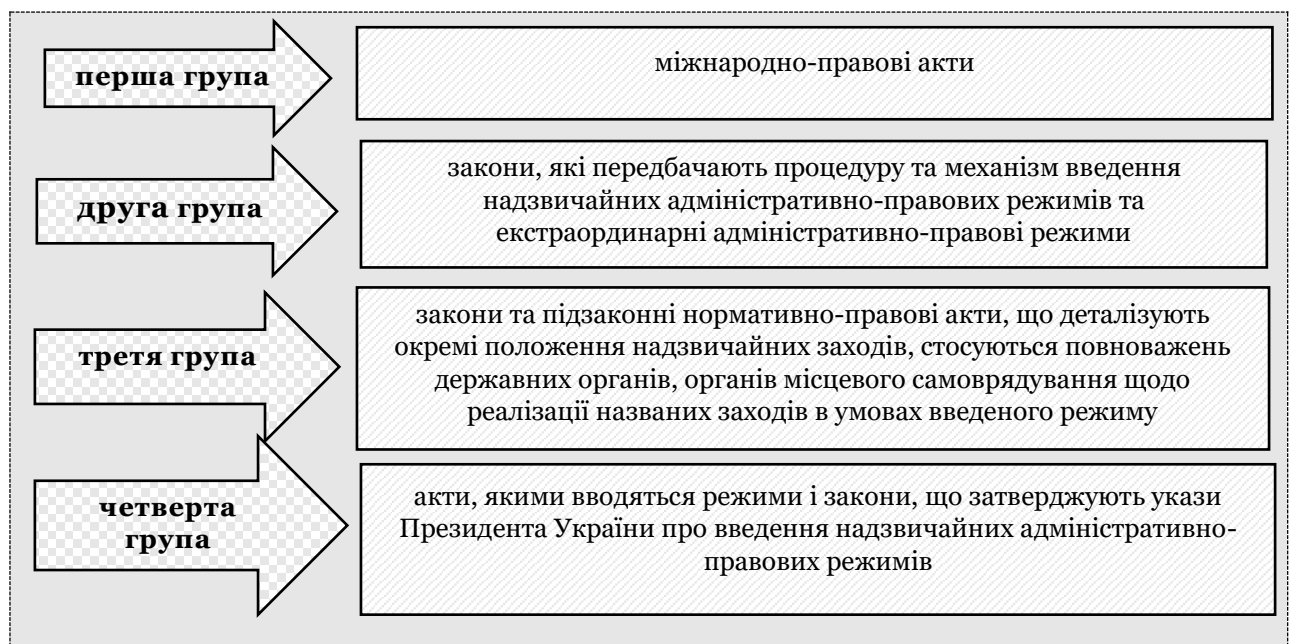


Рис. 2.1. Поділ нормативно-правових актів надзвичайного законодавства на групи (авторська розробка на основі: 49, с. 75-76).

Слушною є думка Н.Пархоменко про те, що варто розрізняти правові акти, які мають звичайний характер, але регулюють відносини за надзвичайних обставин та правові акти, які приймаються спеціально уповноваженими суб'єктами на підставі першої групи актів, які є по суті їх джерелом, під час дії надзвичайного режиму, містять положення, які врегульовують різного роду суспільні відносини відповідно до обставин надзвичайного характеру [76, с.91].

Варто відзначити, що саме цими рисами можна охарактеризувати ряд законів і підзаконних нормативно-правових актів в період введення в Україні воєнного стану: Закони України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» [85], «Про затвердження Указу Президента України «Про загальну мобілізацію», Про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку проведення загальної мобілізації» [112], «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» [122], укази Президента України № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», «Про загальну мобілізацію» та ін. Ці законодавчі акти можна окреслити за двома властивостями. По перше, вони визначають організацію відносин у країні та покликані врегулювати суспільні відносини в умовах воєнного стану, а по друге, Збройних Сил України, інших військових формувань.

Порядок введення надзвичайного стану уточняється в частині другій Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» (ст. 6) [124], тобто після підписаного Указу про введення надзвичайного стану Президент звертається зі зверненням до Верховної Ради України для його затвердження. Таке звернення Президента України підлягає розгляду Верховною Радою невідкладно. Однак не є встановленою система дій у разі, коли Верховна Рада не схвалить рішення Президента. У відповідності до Основного Закону

правовий режим надзвичайного стану, а також зон надзвичайної екологічної ситуації чітко окреслюються виключно законами України.

Важлива норма, що потрібно дотримуватися за умов дії надзвичайного правового режиму – продовження повноважень органів публічної влади на державному й місцевих щаблях [139, с.111], що і закріплено у ст. 11 вищезазначеного Закону. Саме для цього Конституцією України (ст. 83) чітко окреслено, що у випадку закінчення терміну повноважень Верховної Ради України у період терміну дії надзвичайного стану, то ці функціональні обов'язки продовжуються аж до першого дня засідання першої сесії законодавчого органу, що обирається вже після скасування надзвичайного режиму.

В науковій літературі розрізняють ознаки так званих надзвичайних правових актів (рис.2.2) [76, с.92].

Надзвичайні правові режими викликані лише цілою сукупністю правових фактів, у відповідності до чого саме норми права пов'язують із створення (зміну, зупинення) правовідносин, що можуть бути достатньою підставою, щоб оголосити воєнний, особливий та надзвичайний стан, що чітко між собою співвідносяться. Всі зазначені режими розкрито й закріплено в відповідних законодавчих актах України.



Рис.2.2. Ознаки надзвичайних правових актів (атворська розробка)

Норми Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» досить чітко і переважно однозначно визначають заходи і тимчасові обмеження, що застосовуються в умовах надзвичайного стану, які поділяються на загальні та додаткові. Перші використовуються для інтересів національної безпеки та громадського порядку з ціллю попередити певні злочини, а також для охорони здоров'я населення або ж захисту прав й свобод інших громадян; другі – у зв'язку з надзвичайними ситуаціями природного і техногенного характеру, а також у зв'язку з масовими порушеннями громадського порядку.

Слід зазначити, що Закон визначає діяльність органів публічної влади за умов надзвичайного стану, а також локалізує використання військових формувань для реалізації здійснення заходів правового режиму надзвичайного стану.

Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» [124] містить норми, що стосуються питання щодо гарантій прав й свобод громадян та законних інтересів юридичних осіб за умов надзвичайного стану. Правовий статус зазначених осіб втілюється у відповідності до Основного Закону та інших нормативних актів, а обмеження, що окреслені в цьому законодавчому

акті щодо звуження конституційних прав й свобод громадян, що використовуватися в умовах надзвичайного стану мають вичерпний перелік та розширеному розтлумаченню не підлягають. Термін їхнього застосування не може перевищувати термін, на який вводиться надзвичайний стан, а запровадження інших обмежувальних заходів забороняється.

Водночас, цілком слушною видається думка Н.П.Костюк [41, с.55-56] про те, що в Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану» слід чітко зафіксувати права органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного стану, перелік конституційних прав і свобод, котрі можуть бути обмежені та за яких підстав. У зазначеному нормативному акті слід передбачити чіткий алгоритм, за яким мають діяти органи державної влади і місцевого самоврядування при запровадженні на території України надзвичайного стану. Ця уніфікація, з одного боку, сприятиме усуненню зловживань із боку публічних службовців, а з іншого – допоможе швидко та оперативно організувати роботу органів публічної влади за умов надзвичайного стану задля безпеки громадян.

Структурно акти надзвичайної правотворчості стають складовою чинної системи законодавства, сприяючи створенню зав'язків між окремими правовими масивами за виключних надзвичайних обставин. Різні суб'єкти надзвичайної правотворчості та різна юридична сила правових актів, які вони приймають зумовлюють ієрархічність побудови актів надзвичайного характеру. Відповідно, «надзвичайне законодавство, як і звичайне, володіє системністю... Визначальною системоутворюючою детермінантною є об'єкт нормативно-правового впливу – це інтереси країни, особи й суспільства надзвичайних обставинах» [23, с. 112]. Серед зазначених актів варто виокремлювати акти військового командування, яке за воєнного стану наділяється виключними правотворчими повноваженнями [76, с.93].

Наступним не менш важливим нормативно-правовим актом у дослідженні публічного управління в умовах надзвичайних обставин посідає Закон України «Про правовий режим воєнного стану» [123].

У Законі України «Про правовий режим воєнного стану» [123] воєнний стан можна охарактеризувати як особливий правовий режим, що вводиться в державі або ж на територіях окремих місцевостей у випадку військової агресії або ймовірної загрози нападу, небезпеки, що може загрожувати державній незалежності України, а також територіальній цілісності. У зв'язку з цим передбачено використання органам публічної влади, військовими формуваннями та військовими адміністраціями своєрідних повноважень, що спрямовані на усунення різного характеру загроз, що можуть становити небезпеку незалежності держави, національній безпеці, а також тимчасове обмеження прав громадян, що викликане загрозами із зазначенням терміну дій таких обмежень. Цим законодавчим актом чітко окреслено зміст правового режиму воєнного стану, нормативно-правові основи щодо діяльності зазначених органів, а також установ, підприємств, організацій в умовах воєнного стану та ін.

Дослідники пов'язують основні характерні ознаки введення воєнного стану із переходом вищої ланки публічної влади до військової адміністрації, припиненням деяких видів діяльності, значним розширенням адміністративного апарату, збільшенням ролі відповідальності (кримінальної, адміністративної) [33, с.204]. Так, введення воєнного стану прогнозує: досить значні обмеження інститутів власності, договорів; введення дозвільної системи для відкриття чи реорганізації підприємства, використання сировини, робочої сили; впровадження ринків збуту, примусових державних замовлень; одержавлення підприємств, а також здійснення примусових конфіскацій, ревізій; нормування цивільного обігу, запровадження рівнів цін для товарів широкого вжитку, квартплату та інші послуги; зменшення рівнів зарплати, а також соціального гарантування [48, с. 19-21].

Правовий режим надзвичайної екологічної ситуації, як один із різновидів надзвичайного правового режиму та безпосередньо вважається складовою надзвичайних обставин визначено Законом України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [115].

Під правовим режимом зони надзвичайної екологічної ситуації розуміється особливий (спеціальний) правовий режим, який може тимчасово застосовуватися на окремих територіях у випадку виникнення надзвичайних екологічних ситуацій та має своє опосередковане спрямування для попередження людських, а також матеріальних втрат, відведення небезпеки здоров'ю та життю людей, а також запобігання негативних та небезпечних наслідків надзвичайної екологічної ситуації. За умови відповідних причин може бути введено правовий режим надзвичайного стану (Закони України «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» (ст. 8) [115].

Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» окреслює організаційні, правові, та фінансові положення діяльності органів публічної влади, що зосереджені на відведенні виникнення та розповсюдження інфекційних хвороб людини, обмеження та ліквідацію спалахів й епідемій, визначає обов'язки, права, та відповідальність юридичних й фізичних осіб у цій сфері для захисту людей від інфекційних хвороб [113].

На сьогодні уявлення про режим надзвичайного стану починає кардинально змінюватись у зв'язку з тим, що сучасні загрози не завжди можна помістити в рамки стандартного розуміння надзвичайних обставин. Відповідно до цього вносяться зміни до законодавства, змінюється світова практика. Підтвердженням тому слугує ситуація з коронавірусною інфекцією. Так, наприклад, на тлі пандемії коронавірусу COVID-19 було прийнято низку нормативно-правових актів для реалізації заходів, що спрямовані на уникнення поширенню та припинення спалахів коронавірусної хвороби, зокрема:

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 17 березня 2020 року № 530-IX [87];

Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення лікування коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 30 березня 2020 року № 539-IX [86];

Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» щодо запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 13 квітня 2020 року № 555-IX [88];

Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 квітня 2021 року «Щодо Національного плану вакцинопрофілактики гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, до кінця 2021 року» від 3 квітня 2021 року № 139/2021 [129];

постанова Кабінету Міністрів України «Про запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19» від 11 березня 2020 року [97] та інші.

У даній ситуації правове регулювання суспільних відносин, які раніше перебували поза сферою дії та предмету правового регулювання, призводить до того, що вони покладаються на вже встановлені регулятори і саморегулятивні механізми, поява правових норм тільки в цій сфері сприяє посиленню їх дії. Не випадково цей період характеризується розширенням консультативно-інструктивного регулювання, яке набуло закріплення, наприклад, для профілактики коронавірусної інфекції, рекомендації організаціям під загрозою поширення COVID-19. Це одна з тенденцій, що характеризує вплив пандемії на межі правового регулювання.

Вплив пандемії проявляється й у зміні меж законодавчих та підзаконних актів. Здійснюючи аналіз проблеми балансу законодавчого і підзаконного регулювання, можна виділити два аспекти, що пов'язані: 1) з необхідністю чіткого встановлення меж між законами та підзаконними актами; 2) можливістю прийняття підзаконних актів поза сферою правового регулювання, що встановлено законом. Ці два аспекти активізувалися в умовах пандемії. Це пов'язано, по перше, з необхідністю оперативного

реагування на вирішення багатьох суспільно значущих проблемних питань, в ідеалі мається на увазі правове регулювання на підзаконному рівні. По друге, об'єктивна неможливість дотримання всіх змістовних критеріїв, які за умова звичайних обставинах повинні відповідати правовому регулюванню. Отже, один з визначальних змістовних критеріїв, на який повин орієнтуватися законодавець – це стабільність регульованих відносин, для характеристики яких також використовуються такі формулювання, як стабільність і відносна незмінність. Однак в надзвичайних обставинах, які за визначенням мають тимчасовий характер, цей критерій стає непрацюючим, що може призвести до певного дисбалансу законодавчого і підзаконного регулювання.

Таким чином, можна говорити про суттєвий вплив надзвичайних умов на межі правового регулювання. Надзвичайні умови можуть складатися внаслідок надзвичайних обставин, породжених як соціальними, так і та природними факторами. Яскравим прикладом прояву природного чинника є пандемія COVID-19, яку можна охарактеризувати як певну типову модель надзвичайних обставин природного характеру. Вплив пандемії на межі правового регулювання проявляється в наступному: розширенні меж сфери правового регулювання, що закономірно спричинили розширення меж предмета правового регулювання; розширенні регуляторів рекомендаційно-інструктивного характеру; зміні кордонів імперативного та диспозитивного правового регулювання; розмиванні галузевих меж у вигляді формування нового «циклічного правового масиву»; зміні меж законодавчого та підзаконного регулювання. Враховуючи об'єктивно-суб'єктивний характер встановлення меж правового регулювання, аналіз впливу пандемії на межі правового регулювання як надзвичайної об'єктивної обставини дозволить суб'єктам правотворчості врахувати здобутий досвід із метою подальшої оптимізації правового регулювання в інших можливих надзвичайних обставинах в майбутньому. Тим більше, що ймовірність збільшення випадків виникнення надзвичайних обставин, і відповідно роль надзвичайного законодавства та управління в цьому аспекті зростає.

Як показує практика, саме окрема територія, де сталася надзвичайна обставина, вважається одним із критеріїв при прийнятті рішень органами публічної влади та стає очевидним обов'язкове правове забезпечення діяльності суб'єктів владних повноважень для ліквідації наслідків територіальними структурними підрозділами.

До нормативно-правової бази, що регулює питання обставин надзвичайного характеру на окремих територіях слід віднести закони та інші правові акти суб'єктів владних повноважень. Як приклад можна навести дії Києва на загрозу пандемії COVID-19. Слід відзначити, що поряд із діючими нормативно-правовими актами мер Києва своїми розпорядженнями ввів додаткові обмеження для захисту населення столиці від розповсюдження інфекції, зокрема: «Про деякі заходи щодо запобігання поширенню коронавірусу COVID-19 на території міста Києва» від 16 березня 2020 року № 444 [95], «Про внесення змін до розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 16 березня 2020 року № 444 «Про деякі заходи щодо запобігання поширенню коронавірусу COVID-19 на території міста Києва» від 22 червня 2020 року № 886 [90] та інші.

В цьому контексті слід зазначити, що необхідну нормативну базу готують й використовують при надзвичайних обставинах й правоохоронні органи та спеціальні служби країни. Так, нормативно-правові акти запроваджуються в діяльності Міністерства внутрішніх справ України в умовах виникнення надзвичайних обставин, що включають також накази та розпорядження Міністра внутрішніх справ України. До прикладу, наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Положення про штаб з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації та Видів оперативно-технічної і звітної документації штабу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації» від 26 грудня 2014 року № 1406 [107], наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про внесення змін до Інструкції з організації та

порядку вчинення дій за рівнями терористичних загроз в органах Державної прикордонної служби України» від 5 вересня 2022 року № 547 [89] та інші.

Таким чином, під час пандемії COVID-19 законотворча діяльність спрямована на покращення епідеміологічної ситуації в країні, мінімізацію негативних наслідків пандемії для життя і здоров'я громадян, стан економіки.

Надзвичайні умови можуть складатися внаслідок надзвичайних обставин двох типів. Перший тип пов'язаний з навмисними, цілеспрямованими суспільно небезпечними діями людей, другий тип виникає крім свідомості та волі людей внаслідок аварій, катастроф, небезпечних природних явищ, стихійних чи інших лих, зокрема епідемій. Надзвичайні умови першого типу слід розглядати в контексті соціальних факторів правотворення в цілому та встановлення меж правового регулювання зокрема; надзвичайні умови другого типу належать до факторів природного характеру.

Пандемія COVID-19 є яскравим прикладом прояву природного фактору як надзвичайної обставини світового масштабу, що змінила звичні умови життєдіяльності людей та істотно вплинула на правове регулювання та її межі. Незважаючи на те, що це лише одна з можливих надзвичайних обставин, що формують надзвичайні умови, пандемія COVID-19 може розглядатись як певна типова модель надзвичайної обставини природного характеру, аналіз впливу якого на сферу правового регулювання дозволяє зробити загальні висновки та дає можливість підвищити ефективність правового регулювання у подібних ситуаціях в майбутньому.

Загрозу життю та безпеці громадян на сучасному етапі можуть становити: аварії, небезпечні природні явища, катастрофи, захворювання, стихійні та інші лиха. Наприклад, пандемія може бути основою запровадження особливого правового стану – надзвичайного стану країни.

Зважаючи на той факт, що доки світова спільнота не може знайти вирішення проблеми пандемії, не виключено, що ще не раз люди опиняться у ситуації повних локдаунів. У зв'язку з цим у законодавстві мають знайти

відображення гарантії соціального забезпечення при введенні надзвичайного стану країни. Напрацювання та досвід у цьому плані є: пільги та підтримку у період коронавірусу отримали громадяни.

Норми міжнародного права регулюють окремі питання, які стосуються публічного управління в умовах надзвичайних обставин різного характеру, умов і процедури введення надзвичайного режиму, обсяг обмеження прав та свобод людини й громадянина. Як приклад слід згадати про Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, де окреслено умови введення надзвичайного режиму й обсяг обмеження прав людини в умовах дії цього режиму. Норми цього міжнародного акта реалізовані в національному законодавстві – Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану». Зі змісту зазначеного Пакту впливають принципи, що пред'являють до надзвичайного режиму. До них, зокрема, належать такі принципи: виняткової загрози, офіційного оголошення, співмірності, невід'ємності абсолютних прав і свобод тощо.

Як уже зазначалося, існує низка прав людини, що не можуть бути звужені за жодних обставин. Так, відповідно до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права 1966 року, [35; **Error! Reference source not found.**] жорстко регламентує межі таких відступів. По перше, вони повинні відповідати «надзвичайності положення», по друге, не можуть бути несумісними з іншими зобов'язаннями держав за міжнародним правом і, по-третє, не повинні нести дискримінаційний характер (релігія, соціальне становище тощо).

Особливо обумовлюється те, що введення надзвичайного режиму не може служити основою для будь-яких відступів від норм Пакту, які гарантують право на життя, заборона катувань, жорстокого, нелюдського або принижуючого гідність людини поводження і покарання, заборона рабства і работоргівлі, заборона на відновний процес початку кримінального провадження, а також на призначення більш тяжкого покарання, ніж те, яке повинно було застосовуватися в момент вчинення кримінального

правопорушення, норм, що гарантують право на визнання правосуб'єктності особи.

При введенні надзвичайного режиму повинні забезпечуватися процедурні гарантії та заходи, що спрямовані на забезпечення цілісності функціонування державного апарату (рис.2.3)



Рис.2.3. Забезпечення процедурних гарантій та заходів при введенні надзвичайного режиму [складено автором за: 34, с.15].

За умов введення надзвичайного режиму органи публічної влади повинні проінформувати в установленому порядку органи моніторингу про дотримання міжнародних угод. Так, якщо держава збирається вводити надзвичайний режим і частково обмежити права, свободи громадян, то органи влади повинні надати Генеральному секретарю Ради Європи або ООН відповідну інформацію про заходи направлені на мінімізацію та подолання перешкод, що виникають з введенням надзвичайного режиму:

– адекватність заходів, які проводяться для подолання обставин, що викликали введення надзвичайного режиму, повинні відповідати реальній

небезпеці й брати до уваги територію, де вони запроваджуються та застосування прийомів, засобів й довгочасність дії такого становища;

– про законність обмеження основних прав і свобод громадян має реалізовуватися відповідно до норм міжнародного права і національного законодавства.

Більш того, введення надзвичайного правового режиму не допускає призупинення дії законодавства і не дозволяє органам публічної влади порушувати принцип законності та дотримання основних громадянських прав навіть під час дії надзвичайного режиму.

Зміст заходів органів публічної влади в умовах надзвичайних обставин відповідно до вітчизняного законодавства полягає в наступному: 1) встановленні особливого режиму в'їзду (виїзду), звуження свободи переміщення по території, де запроваджується надзвичайний режим (правовий режим надзвичайного, воєнного стану, надзвичайної екологічної ситуації); 2) встановлення певних обмежень руху транспортних засобів (їхній огляд); 3) інтенсивне посилення захисту громадського порядку та об'єктів, що задовольняють життєдіяльність населення; 4) застосування запобіжних заходів щодо проведення масових заходів; 5) заборонається проведення страйків; 6) вимушене відчуження (вилучення) майна у осіб (юридичних, фізичних).

Суттєвою рисою публічного управління в умовах надзвичайних обставин є застосування прямого державно-владного впливу. У Законі України «Про правовий режим надзвичайного стану» зазначено, що всі органи державної влади безпосередньо підпорядковуються Президентові України чи посадовій особі, яку він призначає [124]. У Законі України «Про правовий режим воєнного стану» Президент України за умов воєнного стану реалізує основне керівництво із запровадження та здійснення відповідних заходів правового режиму воєнного стану; керівництво Збройними Силами України, правоохоронними органами, а також іншими військовими формуваннями [123].

В умовах надзвичайних обставин передбачається істотна зміна правового статусу суб'єктів правовідносин. Компетенція органів публічної влади розширюється переважно у зв'язку з обмеженням прав і свобод громадян та юридичних осіб.

Законодавством розширено повноваження органів публічного управління та надано додаткові повноваження, що обмежують права громадян й організацій. Режим в умовах надзвичайних обставин істотно розширює дозвільний тип правового регулювання дій фізичних і юридичних осіб щодо здійснення їхніх прав і свобод. Апарату управління надають компетенцію щодо обмеження або заборони на реалізацію окремих конституційних прав, що за звичних умов регулюють у загально-дозвільному порядку [56, с.72-73].

Завдяки переорієнтації типів правового регулювання досягають найефективнішої можливості здійснювати контроль над ситуацією. Громадяни мають таким чином діяти, як це є необхідно в конкретний кризовий момент, тобто – дозволено все, що прямо не забороняється законодавством. Отже, надзвичайні обставини створюють відповідну спрямованість для реалізації суб'єктами своїх прав, свобод. Тут мова йде про державний примус.

Правомірне обмеження адміністративно-правового статусу громадян, що виникає в умовах надзвичайних обставин, стало підставою для виокремлення особливої форми адміністративно-правового регулювання. Її особливість полягає в правовому впливі в зазначених умовах і втілюється в утвердженні адміністративно-правового режиму обмеження. Розширення повноважень органів публічного управління надає можливість частично змінити примусовий вплив на людей та юридичних осіб. Дія розпоряджень щодо обмеження прав і свобод в умовах надзвичайних обставин має своє поширення не на окремих осіб, а на населення відповідної території.

Якщо говорити про інші акти законодавства, що регулюють питання щодо надзвичайних обставин, то серед них варто відзначити:

указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної

безпеки України» [235]. Положення Стратегії дозволяють констатувати, що серед основних напрямків діяльності Української держави для гарантування її національних інтересів й безпеки Україна, бажаючи зміцнити закладений на демократичних цінностях міжнародний порядок належить: активна участь у протидії з попередження та подолання наслідків надзвичайних ситуацій, що несуть природний та техногенний характер; дієвій координації та чіткій взаємодії органів безпеки, оборони, інших органів публічної влади, бізнесу та громадянського суспільства й населення для запобігання та реагуванні на загрози та подолання наслідків надзвичайних обставин;

постанову КМУ «Про затвердження Порядку проведення обов'язкової евакуації окремих категорій населення в разі введення правового режиму воєнного стану», у якій визначено порядок проведення евакуаційних заходів окремих груп населення у випадку введення правового режиму воєнного стану відповідно до пункту 24 частини першої ст. 8 Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Цією постановою для евакуації окремих категорій населення із місцевостей, що наближені до районів, де відбуваються бойові дії, до безпечних районів передбачено, зокрема: функції та завдання військового командування, центральних органів виконавчої влади, тимчасових органів з евакуації для здійснення деяких заходів правового режиму воєнного стану; порядок здійснення перевезення окремої категорії населення спеціальним або додатково обладнаним автомобільним (залізничним) транспортом [108];

постанову КМУ «Про затвердження типового плану запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях» [109] тощо.

Поруч із вищенаведеними актами є ряд підзаконних актів, які можна окреслити відомчою особливістю публічних органів, якими їх було видано. Так, серед підзаконних нормативно-правових актів слід виокремити акти міністерств, також сюди слід віднести інші центральні, місцеві органи виконавчої влади, що регулюють внутрішньовідомчі відносини. Це найбільша за кількісними ознаками група актів. До них належать накази, інструкції,

розпорядження, статuti тощо. Такі акти створюються для реалізації функцій публічного управління в умовах надзвичайних обставин і розповсюджують свою дію на всі відомчі органи, установи, підприємства, органи та посадових осіб, зокрема: Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії територіальних органів поліції та міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України під час реагування на надзвичайні ситуації, у випадку введення правового режиму воєнного чи надзвичайного стану [99] та інші.

Окремо слід виокремити групу актів, якими вводяться режими і закони, що затверджують укази Президента України про введення надзвичайних правових режимів, це, наприклад: Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» [85], Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» [111].

Якщо перші три групи належать до так званого постійного законодавства, то остання група є завжди тимчасовою і закінчує свою дію в чітко установлений термін, передбачений відповідним нормативно-правовим актом. Тобто пропонуємо розрізняти постійне та тимчасове надзвичайне законодавство.

В умовах надзвичайних обставин порушується природний хід соціального розвитку, вносять такі корективи в сформовану систему суспільних відносин, які вимагають обов'язкової реакції з боку держави та права. Ця реакція не завжди має тимчасовий, ситуативний характер, значна частина нововведень залишається з нами й після зникнення надзвичайних обставин, будучи важливим чинником подальшого соціального розвитку.

На підставі зазначеного можна дійти висновку, що правові норми, які утворюють інститут надзвичайних обставин, відображені в законодавчих, підзаконних актах України. Слід підкреслити, що ці акти відносяться до різних галузей права, чим обумовлена комплексність інституту надзвичайних обставин.

Таким чином, визначення правового регулювання публічного управління в умовах надзвичайних обставин як комплекс законів й підзаконних нормативно-правових актів, що утворюють правове поле для якісного функціонування органів публічно-владної діяльності та життєдіяльності населення в умовах надзвичайних обставин, допоможе сформувати ефективну систему забезпечення сталого функціонування держави у зазначених умовах. Система законодавства у сфері, що стосується надзвичайних обставин націлена на врегулювання всієї сукупності суспільних відносин, які утворюються в процесі публічно-владної діяльності та забезпечення належного механізму її реалізації. Правове регулювання виступає чи не єдиною фундаментальною підставою організації та діяльності органів публічного управління. Таке значення правового регулювання відіграє ключову роль в умовах надзвичайних обставин. Отже, вся сукупність правових актів, законного, підзаконного та міжнародного напрямку має бути спрямований на підвищення ефективності та результативності публічно-владної діяльності в умовах надзвичайних правових режимів, формування ефективного державного апарату, що буде здатний щонайкраще виконувати поставлені завдання та функції держави.

Водночас, органи публічної влади у вирішенні найактуальнішого питання сьогодення – забезпечення техногенної, природної і національної безпеки на території нашої країни, постійно стикаються з проблемами неузгодженості надзвичайного законодавства щодо управління органами публічної влади при виникненні різного роду завдань в умовах надзвичайних обставин.

Необхідно враховувати й те, що нерідко нормативно-правовий масив надзвичайного законодавства формується та розвивається ситуативно, іноді безсистемно, що в результаті призводить чи може призвести до негативних наслідків. Крім того, негативний вплив має й негативна практика щодо реалізації суб'єктивних прав та обов'язків, а також наявність правозастосовних

помилки, що, без жодного сумніву, вказує на не достатнє опрацювання окремих моментів у законах та реалізацію у підзаконних актах.

Також недостатнє розуміння надзвичайності та відсутність її точного визначення ускладнює формування відповідної моделі правового регулювання, що мінімізує пов'язані з нею негативні наслідки, реальний або потенційні збитки.

Відсутність у науці розробленого поняття “надзвичайна обставина”, ознак та інших характеристик «надзвичайності» відбивається на правотворчій діяльності. Законодавець широко використовує синонімічні поняття для позначення небезпечних ситуацій, цим розширюючи їх перелік. Ця ситуація посилюється використанням у нормативно-правових актах відкритих списків надзвичайних ситуацій, що перешкоджає конкретизації даних обставин, швидкому визначенню суб'єкта ухвалення рішення та здійсненню ним заходів оперативного реагування. Всі перераховані вище дефекти законодавства в умовах надзвичайної обставини не тільки ускладнюють діяльність правозастосовників, а й створює загрозу необґрунтованого виходу ними за межі встановлених компетенцій, що призводить до порушення прав та законних інтересів громадян, дестабілізує правопорядок, знижує авторитет чинного законодавства.

Важливим моментом у формуванні та розвитку надзвичайного законодавства є той факт, що існує реальна необхідність завчасного прийняття законодавчих актів. Необхідно починати з проведення аналізу та визначення тих цілей та завдань, які будуть актуальні та насущні у конкретних надзвичайних обставинах. Це безпосередньо залежить від проведеної державної політики, оскільки на формування цілей впливає велика кількість не лише зовнішніх, а й внутрішніх детермінант, що мають політичний, економічний, соціальний характер.

2.2 Організаційна складова механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин в Україні

Здійснення ефективного захисту населення та територій в умовах надзвичайних обставин, подолання їх негативних наслідків вимагає злагодженого функціонування всіх складових механізму публічного управління, чіткого розмежування компетенції органів публічної влади різних рівнів як державного, так і регіонального. У цьому підрозділі планується здійснити характеристику та оцінити організаційну складову сучасного механізму публічного управління в умовах надзвичайних обставин, захист населення та територій від надзвичайних обставин, виявити її недоліки для подальшого формулювання науково обґрунтованих пропозицій щодо їх подолання.

Органи публічної влади (посадові особи) виконують свої повноваження не лише у звичних, повсякденних умовах, а й в умовах надзвичайних обставин різного характеру. До таких обставин належать ліквідація наслідків надзвичайних обставин природного та техногенного характеру, попередження, припинення та ліквідація порушень громадського порядку, припинення масових заворушень у населених пунктах, пошук та ліквідація терористичних груп тощо.

В умовах збереження загроз виникнення надзвичайних обставин природного та техногенного характеру, соціального та воєнного походження, в тому числа внаслідок зміни клімату, лісових пожеж, повеней, інженерно-технічної та транспортної інфраструктури, занесення та розповсюдження небезпечних інфекційних захворювань, особливого значення набувають проблеми, пов'язані зі збільшенням дискреційних повноважень органів публічної влади в рамках особливих правових режимів, які запроваджуються з метою підвищення ефективності діяльності правоохоронних органів та спеціальних служб з протидії злочинності.

Реалізація органами публічної влади норм надзвичайного законодавства полягає у практичному втіленні їх у діяльності суб'єктів права внаслідок дотримання певних обмежень, виконання правничих обов'язків й

використання суб'єктивних прав. Правовим результатом реалізації буде правомірна поведінка суб'єктів та правове урегулювання суспільних відносин, а фактичним – перетворення реальної дійсності для досягнення бажаних цілей. Таким чином, є необхідність нормативно-правового забезпечення як самої діяльності органів публічної влади за надзвичайних обставин, так і створення законодавчої бази, що регулює суспільні відносини в умовах надзвичайних обставин. Ці законодавчі передумови сприятимуть досягненню поставлених перед органами публічної влади цілей, а також виконанню поставлених завдань.

В рамках надзвичайного законодавства в основу формування таких цілей лягло уявлення про безпеку (національну безпеку), у якій законодавець виділив чотири ключові складові – безпеку особистості, громадську безпеку, безпеку держави та екологічну безпеку, а також можливі й інші види безпеки, що передбачені законодавством.

До системи забезпечення національної безпеки входять сили та засоби органів публічної влади, що застосовуються в особливих умовах відповідно до завдань, покладених на них правовими актами надзвичайного законодавства.

Встановлений у надзвичайному законодавстві суворий пріоритет закону над усіма підзаконними актами означає самостійність дій органів публічної влади з реалізації Конституції та законів України у встановлених межах та в межах яких здійснюються суб'єктивні права та обов'язки, а також у межах наданої компетенції щодо видання підзаконних нормативно-правових актів.

Слід зазначити, що успішне виконання завдань в умовах надзвичайних обставин пов'язано з належною організацією механізму взаємовпливу зі структурними підрозділами інших регіональних (територіальних) органів виконавчої влади, найважливішими елементами якого є правові норми, що регулюють (визначають) обсяг та зміст компетенції, її адекватність при розподілі виконання завдань та функцій.

Основною метою діяльності органів публічної влади в умовах надзвичайних обставин є відкритість структури організації публічних органів,

що покликані забезпечити захист особи, суспільства та самої держави, а також компетенції органів публічної влади та управління, їх повноважень за надзвичайних обставин.

На сьогодні органи публічного управління покликані забезпечувати безпеку населення в умовах надзвичайних обставин та включає досить великий комплекс задіяних у цій сфері міністерств, інститутів та організацій, що діють задля забезпечення необхідного рівня безпеки. Така система включає політичну, економічну, наукову, технічну, правову, соціальну та інші сфери.

Необхідність добре злагодженого, чіткого в усіх сферах та галузях діяльності апарату публічного управління визнавалася на всіх етапах розвитку держави. Не применшується його значення й у сучасних умовах, особливо у питаннях формування та реалізації політики в умовах надзвичайних обставин.

Так, до загальних суб'єктів, що забезпечують реалізацію обставин надзвичайного характеру, належать ті суб'єкти, які визначають стратегію публічного управління й засади внутрішньої політики держави та, відповідно, мають певні скоординовані повноваження, що здійснюють вирішення як конституційних, так й законодавчо затверджених завдань стратегічного характеру у означеній сфері, а також втілюють публічну політику для гарантування внутрішньої безпеки.

До спеціальних суб'єктів, що забезпечують реалізацію обставин надзвичайного характеру, слід віднести воєнізовані правоохоронні органи – Службу безпеки України, Державну прикордонну службу України, а також Міністерство внутрішніх справ України й інші органи.

Здійснимо аналіз компетенції загальних суб'єктів, що забезпечують реалізацію обставин надзвичайного характеру. Так, звернення до чинного законодавства дозволяє визначити напрями їх діяльності, що розміщено на рисунку 2.4.

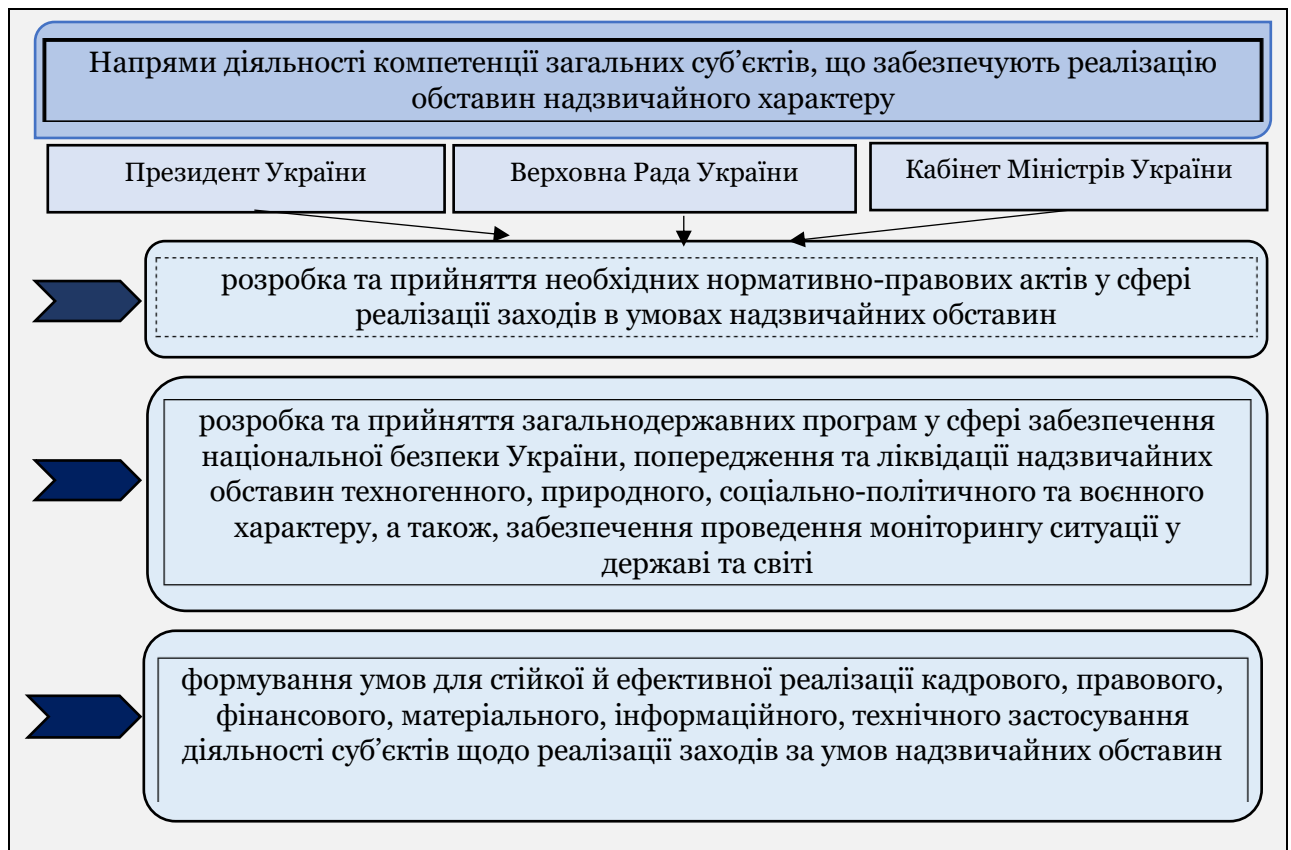


Рис.2.4 Напрями діяльності компетенції загальних суб'єктів, що забезпечують реалізацію обставин надзвичайного характеру [розроблено автором]

Керівництво органами управління, що відповідальні за реалізацію заходів в умовах надзвичайних обставин, здійснює Президент України. Він визначає стратегію реалізації заходів в умовах надзвичайних обставин, а також контролює та здійснює координацію діяльності публічних органів, що є відповідальними за провадження заходів в умовах надзвичайних обставин, приймає оперативні рішення тощо. Відповідно до Конституції України, Президент України у сфері забезпечення захисту населення в умовах надзвичайних обставин:

забезпечує суверенітет, державну незалежність, територіальну цілісність, національну безпеку. У разі виникнення зовнішніх або внутрішніх конфліктів Президент України має право з метою їх врегулювання залучати відповідні військові формування та правоохоронні органи;

звершує керівництво в сфері оборони, безпеки країни. У відповідності до законодавчого акту «Про Раду національної безпеки і оборони України»

[126], на Президента України покладається здійснення керівництва Радою національної безпеки і оборони України, що є погоджувальним та координаційним органом у сфері забезпечення національної безпеки, зокрема, реалізації надзвичайних обставин. У разі виникнення обставин надзвичайного характеру велика частина повноважень щодо координації та контролю діяльності органів виконавчої влади переходить саме до очолюваної Президентом Ради національної безпеки та оборони;

в разі оголошення війни та збройної агресії вносить подання до ВРУ, затверджує рішення для використання Збройних Сил України й інших спеціальних формувань;

уповноважений приймати відповідне рішення про часткову чи загальну мобілізацію, введення воєнного стану в державі або ж на окремих територіях у випадку, коли існує небезпека нападу та/або становить небезпеку державної незалежності України;

у випадку нагальної необхідності може прийняти рішення про введення в Україні чи/або на окремій місцевості надзвичайного стану, має право оголосити за потреби окремі території зонами екологічної ситуації надзвичайного характеру із наступним схваленням таких рішень Верховною Радою України [36].

Як зазначають С.Пушкаренко та А.Фальковський, «специфічність інституту Президента України полягає в тому, що він виступає, з одного боку, інституційною формою посту глави держави, який вже за визначенням посідає найвище місце в ієрархії інститутів влади, а з другого – втілює в собі характерні особливості й функціональні ознаки органу державної влади, беручи до уваги інституційний характер системи організації останньої. ... Президент є органом держави, що представлений громадянином України, конституційно наділений відповідними державно-владними повноваженнями для реалізації визначених завдань і функцій, який входить до єдиної системи органів державної влади України і діє відповідно до встановлених правових норм» [143, с.137].

На час дії воєнного стану ніяким чином не можуть бути припинені повноваження – Президента України, законодавчого органу, Кабінету Міністрів України, а також тих органів, підрозділи яких проводять контррозвідувальну діяльність [123].

До повноважень Верховної Ради України за надзвичайних обставин, належить:

прийняття законів та інших законодавчих актів з питань реалізації заходів в умовах надзвичайних обставин, що визначають діяльність саме тих органів публічної влади, які безпосередньо здійснюють забезпечення як внутрішньої так і зовнішньої безпеки країни у всіх сферах життєдіяльності, забезпечують безпеку особистості та суспільства у цілому;

визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики. Так, ВРУ проводиться системний аналіз ситуації у державі щодо забезпечення безпеки людини, суспільства і держави, за результатами якого органам влади даються відповідні рекомендації, опрацьовуються рекомендації щодо політичного і правового забезпечення реалізації внутрішньої політики держави у сфері забезпечення внутрішньої безпеки; розглядаються проекти національних та загальнодержавних програм з питань внутрішньої безпеки, даються пропозиції щодо внесення змін у чинне законодавство тощо [81, с. 80];

затвердження загальнодержавних програм, що спрямовані на розвиток економічного, наукового, соціального, технічного характеру розвитку;

оголошення, відповідно до подання Президента України, стану війни, укладення миру, затвердження рішення Президента України у випадку війни щодо використання Збройних Сил України, інших спеціальних військових утворень в випадку військової агресії проти держави;

схвалення (затвердження) структури, функцій та чисельності спеціальних військових формувань, що створені відповідно до законодавчих актів України, Міністерства внутрішніх справ України;

схвалення на протязі дводенного терміну із початку звернення Президента України указів – введення надзвичайного чи/або воєнного стану в

країні чи на окремих місцевостях (територіях), про мобілізацію та оголошення окремих територій зонами екологічної надзвичайної ситуації [36; 127].

Законодавчий орган України згідно зі Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» [124] у випадку введення надзвичайного стану в країні або ж на окремих територіях забезпечує прийняття рішення про продовження сесії чи роботи пленарних засідань на протязі всього періоду дії обставин надзвичайного характеру.

У разі видання у міжсесійний період Указу Президента України щодо введення надзвичайного стану, що має дію на всій території держави або на окремій території (місцевості), парламент збирається протягом дводенного терміну без скликання, працює в сесійному режимі [123].

На рисунку 2.5 визначено компетенцію уряду України щодо забезпечення захисту населення (територій) за умов обставин надзвичайного характеру.

Кабінетом Міністрів України здійснюється подання про оголошення зоною з надзвичайної екологічної ситуації окремої території. Підставою для такого подання є пропозиція від центрального органу влади (до сфери якого віднесені питання, які стосуються екологічної безпеки, обласних, міських державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування) чи з власної ініціативи [115].

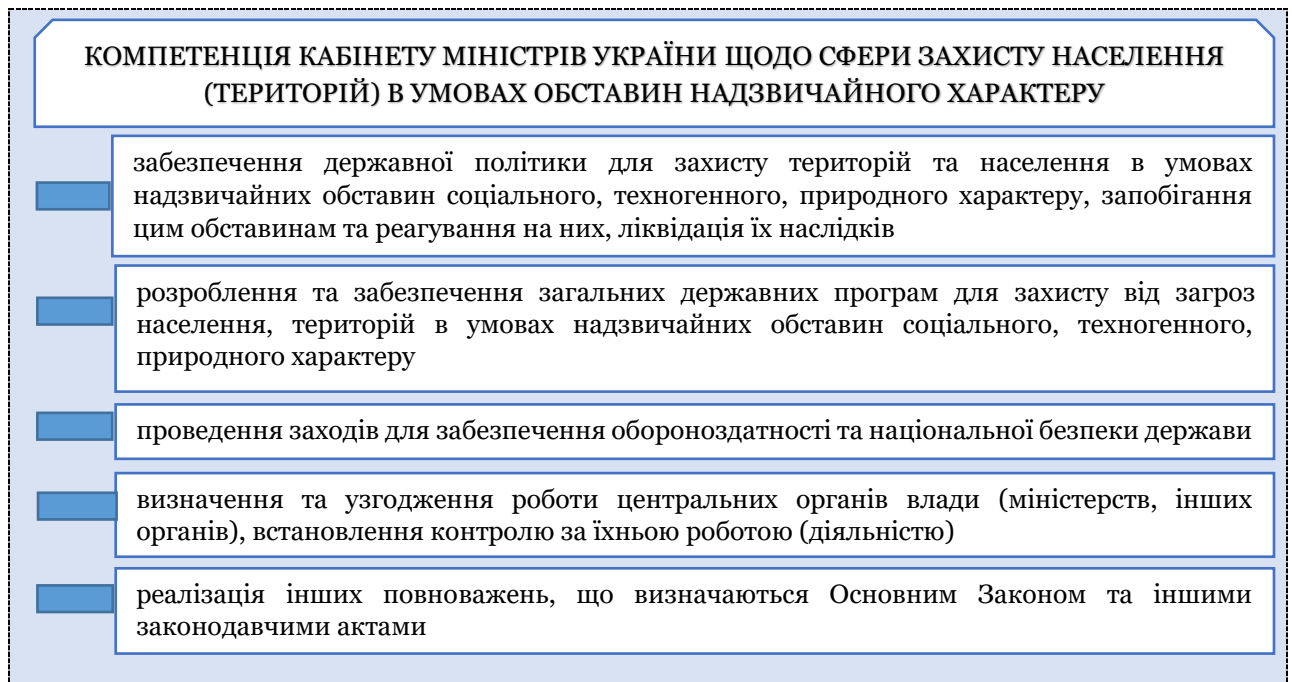


Рис.2.5. Компетенція Кабінету Міністрів України за умов надзвичайних обставин [складено автором за: 36; 116].

Окреслюючи питання спеціальних суб'єктів, варто зазначити, що до цієї групи суб'єктів ми відносимо органи публічної влади як загальної компетенції, так і ті, що спеціально створені для виконання функцій щодо забезпечення захисту населення від негативного впливу за будь-яких надзвичайних обставин та реалізації заходів за умов надзвичайних обставин (Міністерство внутрішніх справ, Міністерство оборони, Державна служба України із надзвичайних ситуацій тощо). Усі спеціальні суб'єкти можна об'єднати в певну систему, що здатна виконувати зазначені функції.

Міністерство внутрішніх справ України (МВС України) – центральний орган виконавчої влади, а його діяльність скеровується та координується Кабінетом Міністрів України.

МВС України покликане забезпечувати формування державної політики щодо охорони прав, свобод людини, а також інтересів суспільства й держави, забезпечувати дотримання умов безпеки та правопорядку, належне надання поліцейських послуг; здійснення захисних функцій кордону держави, а також охорони суверенних прав країни [103].

Враховуючи таку розгалужену діяльність МВС України, ми зосередимося тільки на його діяльності щодо організаційно-правового аспекту публічного управління в умовах надзвичайних обставин.

Основним завданням МВС у цьому напрямі є забезпечення та реалізація державної політики в умовах надзвичайних обставин є: підготовка проєктів законів та інших правових актів, що належать до сфери діяльності; погодження законодавчих актів, що надходять від міністерств та інших центральних органів влади, займається підготовкою висновків та пропозицій до проєктів законодавчих актів, що подаються до ВРУ іншими суб'єктами; здійснює підготовку проєктів державних програм з питань у сфері безпеки; здійснює безпосередню участь в забезпеченні публічної безпеки, порядку, охорони державного кордону; проводить спостереження стану публічної безпеки, правопорядку в країні; вивчає та робить узагальнені висновки щодо результатів ефективності роботи центральними органами виконавчої влади, роботу яких координує Міністр [103].

До функціональної компетенції органів публічної влади в умовах надзвичайних обставин необхідно також віднести Державну службу України з надзвичайних ситуацій (ДСНС), що є центральним органом виконавчої влади, компетенція та діяльність схвалюється й скоординовується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ [102].

До фундаментальних завдань цього органу слід віднести впровадження державної політики щодо захисту людей та територій в умовах надзвичайних обставин, запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних обставин (рятування, забезпечення пожежної, техногенної безпеки, здійснення діяльності аварійних та рятувальних служб, а також сюди входить гідрометеорологічна діяльність) [102].

На Національну поліцію України покладено завдання забезпечення послуг, що спрямовані на допомогу людям та потребують необхідної допомоги внаслідок обставин надзвичайного характеру. Національна поліція здійснює відповідне забезпечення у відповідності до законів правового

режиму воєнного або надзвичайного стану, зони надзвичайної ситуації екологічного характеру в разі їхнього проголошення на всій території держави чи на окремій частині (місцевості) [118; 105].

Державна прикордонна служба України бере участь у межах своїх повноважень у виконанні завдань територіальної оборони, втілюваних на дотримання правового режиму надзвичайного й воєнного стану; бере участь у проведенні заходів з реагування на надзвичайні обставини техногенного та природного характеру; інформує відповідні територіальні органи центральних органів виконавчої влади та місцеві органи про події надзвичайного характеру на кордоні держави, контрольованих прикордонних районах, у місцях пункту пропуску (контролю) крізь державний кордон України, пунктах контролю (в'їзд-виїзд) [94; 106].

До органів змішаної компетенції за умов надзвичайних обставин належать органи, які здійснюють функції у певній сфері або контролюють одне чи декілька питань за умов надзвичайних обставин, але це не є їхнім основним видом діяльності. До таких органів відносять:

Міністерство оборони України, яке організовує через Генеральний штаб Збройних Сил залучення Збройних Сил до ліквідації наслідків надзвичайних обставин та здійснення у межах повноважень, передбачених законом, заходів щодо забезпечення екологічної безпеки в Збройних Силах [104].

Генеральний штаб Збройних Сил України за умов правового режиму воєнного стану в межах своїх функціональних обов'язків здійснює безпосередню участь щодо підготовки проєкту типового плану заходу затвердження та реалізації правового режиму воєнного стану в країні чи/або окремих місцях; проводить організацію з підготовки та здійснення керівництва Збройними Силами України, іншими частинами (органами) інших військових спеціальних формувань, правоохоронних органів в умовах здійснення ними відповідних заходів правового режиму воєнного стану; займається організаційними питаннями щодо діяльності військових адміністрацій, керівництва видів Збройних Сил України, оперативних

командувань, а також командувань військових об'єднань й частин Збройних Сил України на місцевості, де вводиться воєнний стан; здійснює розроблення, внесення для розгляду Радою національної безпеки і оборони України відповідних пропозиції для долучення інших формувань військового та правоохоронного спрямування для застосування своєрідних заходів правового режиму воєнного стану [123].

Слід зазначити про повноваження військових адміністрацій на відповідній території в умовах правового режиму воєнного стану, що полягають в наступному: здійснення відповідних заходів щодо правового режиму воєнного стану; ефективне використання ресурсів (фінансових, природних, трудових); складання та схвалення місцевого бюджету, і відповідно, внесення змін до бюджету та його виконання; здійснення сприяння в організації призову осіб на строкову військову (або альтернативну (невійськову) службу, їхня мобілізація, підготовка молоді для служби в Збройних Силах, а також забезпечення організації навчальних або ж спеціальних військових зборів; здійснювати сприяння в організації виробництва, поставок до війська організаціями (підприємствами), які перебувають у комунальній власності, замовлених відповідно до потреб послуг та продукції; заходи для забезпечення відповідних умов для ефективного функціонування пунктів пропуску через кордон; здійснення посиленої охорони надважливих об'єктів економіки й об'єктів, що здійснюють забезпечення життєдіяльності населення; державні військові адміністрації в населених пунктах реалізують надані повноваження органів влади, делеговані органам місцевого самоврядування у відповідності до законодавства України тощо [123].

Районні та обласні військові адміністрації забезпечують на належній територіальній місцевості, поруч із дорученнями місцевих державних адміністрацій, доручення щодо застосування, здійснення відповідних заходів правового режиму воєнного стану, а обласні й районні, військові адміністрації, що створені у зв'язку з нескликанням сесії районної чи обласної ради зазначені

у відповідності до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» терміни, теж втілюють інші повноваження – ухвалення у межах, визначених законодавчо, рішень щодо захисту населення та територій в умовах надзвичайних обставин, а також усунення цих наслідків, боротьби з епідеміями й стихійними лихами та ін.

Служба безпеки України сприяє дотриманню режиму воєнного та надзвичайного стану в випадку їх оголошення та займається ліквідацією цих наслідків (аварій, катастроф різного роду, стихійного лиха, епідемій та інших обставин надзвичайного характеру [131].

Є й інші органи публічної влади, на які безпосередньо не покладено функції здійснення контролю в умовах надзвичайних обставин, однак вони можуть контролювати певні етапи або дії в даних умовах.

Система публічного управління під час дій в особливих умовах надзвичайних обставинах – це комплекс органів публічного управління, призначених для ефективного управління в особливих умовах, який формують: оперативні штаби Національної поліції, штатні штаби військових частин Національної гвардії України, а також штаби інших органів (підрозділів), що залучаються до дій в особливих умовах.

Об’єктивна необхідність створення зазначеної системи зумовлена складністю виконання завдань за швидкої зміни оперативної обстановки, концентрації сил і засобів, що належать різним галузевим службам. Постає необхідність координації їхніх дій, а також реалізації в стислі строки значного обсягу управлінських функцій. У цій обстановці слід забезпечити максимальну централізацію управління, швидкість підготовки, прийняття та виконання рішень.

У необхідних випадках може бути створено об’єднаний оперативний штаб – міжвідомчий орган управління, призначений для координації дій органів, установ, закладів освіти, з’єднань і військових частин Міністерства оборони, Державної прикордонної служби, Національної гвардії, Служби безпеки України тощо.

Аналізуючи сучасне українське надзвичайне законодавство, ми дійшли висновку, що в системі органів, що здійснюють управління в умовах надзвичайних обставин, органи місцевих державних адміністрацій відіграють важливу роль у реалізації політики в цій галузі.

Статтею 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» окреслюються їх повноваження щодо захисту прав і свобод громадян. Місцева державна адміністрація здійснює ряд заходів в умовах виникнення надзвичайних обставин: здійснює заходи щодо громадського порядку, захист здоров'я, надає допомогу рятувальним підрозділам (надання необхідних транспортних, інших матеріальних послуг, засобів); відбувається взаємодія з органами військових управлінь в умовах планування й проведення цих заходів з ціллю недопущення надзвичайних ситуацій, ліквідації їх негативних наслідків; гарантує своєчасність інформування населення про загрозу виникнення надзвичайних обставин в період проведення небезпечних заходів за умов присутності населення та участю особового складу Збройних Сил України, а також інших формувань (військових, правоохоронних органів) з використанням техніки військового призначення; здійснює перевірку підготовку населення на випадок настання надзвичайних обставин [117].

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2012 року № 887 «Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації» [110] місцевими облдержадміністраціями утворюються відповідні структурні підрозділи з питань оборонної роботи. Управління (департамент) оборонної роботи облдержадміністрації є структурним підрозділом облдержадміністрації, підпорядковане голові облдержадміністрації, а також підзвітний і підконтрольний Державній службі України з надзвичайних ситуацій.

Межі компетенції органів місцевого самоврядування визначено законодавством України «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», «Про правовий режим надзвичайного стану» та ін. Компетенція, визначена вказаними нормативними актами, полягає в

гарантуванні реалізації публічної політики у сфері захисту населення, територій від надзвичайних обставин техногенного і природного характеру на відповідній території; безпосереднє керівництво діяльністю у зазначеній сфері та ін.

З огляду на вищезазначене можна дійти висновку, що регулювання в умовах надзвичайних обставин здійснюється відповідними органами виконавчої влади та їх підрозділами, і спрямоване на забезпечення належного функціонування відповідної системи.

Таким чином, для реалізації поставлених завдань у сфері захисту населення та територій в умовах надзвичайних обставин Конституція України та національні закони України наділяють Президента України та вищий орган виконавчої влади конкретними повноваженнями.

Однак, як показало дослідження, деякі особливості сучасних загроз і небезпек, потребують деталізації в системі органів публічної влади і, перш за все, безпосередньо беруть участь у ліквідації наслідків надзвичайних обставин.

Дослідження організаційної складової механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин показало, що одним із проблемних питань залишається структура управління міністерств, яка здійснює виконавчо-розпорядчі функції безпосередньо, практично виконуючи вимоги вищих органів публічної влади. Ця діяльність націлена на виконання законів та інших нормативних актів, які регламентують питання життя населення і, як показало наше дослідження, так само потребують вдосконалення.

Таким чином, сьогодні система органів публічної влади в умовах виникнення надзвичайних обставин існує на деталізованій правовій базі з урахуванням принципу поділу влади, цілей, рівня та обсягу розв'язуваних завдань. Організаційна основа органів публічної влади в умовах надзвичайних обставин будується на організаційному та процесному рівнях з урахуванням вимог законів та виходячи з надзвичайних обставин, що складаються. Однак,

як в організаційній, так і в правовій площині ця діяльність нині потребує вдосконалення та розвитку.

За умов надзвичайних обставин органи публічної влади покликані діяти в умовах негайного реагування та дій, які здійснюють попередження та ліквідацію надзвичайних обставин, що є основою запровадження надзвичайного стану. Компетенція органів публічної влади щодо запровадження надзвичайних обставин має бути детально визначена у законодавстві.

Проведений аналіз дослідження з питань функціональної структури публічного управління в умовах надзвичайних обставин демонструє, що однією з найважливіших складових цього процесу є організація управління й скоорегована міжвідомча координація реагування, бо їхній вплив зростає сумірно тому масштабу обставин надзвичайного характеру, складності обстановки, збільшеності кількості залучених сил та потреби в матеріальних засобах. Чим більший масштаб має надзвичайна обставина, тим вищі вимоги до організації управління і тим більший кінцевий результат ліквідації наслідків, що може виникнути за умов надзвичайних обставин залежить від ефективності управління. Управління повинно забезпечувати ефективне застосування людських ресурсів аварійно-рятувальних і мобільних формувань, розподіл наявних і залучених матеріальних ресурсів у процесі ліквідації комплексних наслідків надзвичайних обставин соціального, природного, воєнного і техногенного характеру, фактів введення надзвичайного та воєнного стану.

Правова та організаційна складові механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин проявляється в діяльності внутрішньодержавних органів, що задіяні в процесі врегулювання пригод та явищ соціального, техногенного, природного, воєнного характеру для проведення додаткових заходів політичного, правового, технічного, організаційного та іншого характеру з врегулювання та нормалізації обстановки в найкоротші терміни та з найменшими ресурсними затратами.

Основна роль організаційної складової в умовах надзвичайних обставин належить Президенту України, органам виконавчої влади, правоохоронним органам, а також інституту громадянського суспільства.

Повноваження Президент України в організаційному та правовому аспектах в умовах надзвичайних обставин в Україні зумовлені тим, що він виступає гарантом Конституції України. Роль та значення органів публічної влади полягає в організації виконання Конституції та законів України. Особливе місце належить також органам внутрішніх справ, іншим правоохоронним органам, які відіграють активну роль у захисті населення і територій в умовах надзвичайних обставин.

Порушення звичайних умов життєдіяльності населення, комплексний характер проблеми, що виникає в умовах надзвичайних обставин створюють умови, що потребують ефективної системної міжвідомчої координації міністерств і відомств, залучених до реагування та оперативної взаємодії. Втім, як зазначає Л.Й.Шостак, наразі, в основному увага приділяється дослідженню ризиків, інформаційного забезпечення механізму прийняття рішення та керування роботою в особливих умовах і лишаються майже не дослідженими питання управління та координації комплексних заходів з ліквідації наслідків, що мають природне і техногенне походження, питання міжвідомчого співдіяння в цьому процесі [160, с.88].

Ефективність системи публічного управління досягається через велику готовність її складових частин, сталого функціонування й можливостей забезпечувати не лише централізоване, але й безпосереднє управління інструментами й силами, що залучені в умовах надзвичайних обставин. З метою своєчасного і ефективного реагування органами публічного управління організовується взаємодія між підпорядкованими їм силами [43, с.58].

В організації взаємодії беруть участь спеціально визначені оперативні групи, представники відповідних центральних, місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування.

Під час дії надзвичайного стану органи публічної влади у спільній взаємодії з військовим командуванням здійснюють заходи, передбачені Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану» та реалізують контрольні функції за дотриманням громадського порядку, конституційні права й свобод громадян, їхню безпеку, а також захист інтересів країни на певних територіях.

Координаційна функція діяльності органів влади, органів місцевого самоврядування, а також військового керівництва, підприємств, установ і організацій за обставин надзвичайного характеру в частині, що не належить до компетенції Ради національної безпеки і оборони України, покладається саме на Кабінет Міністрів України.

Органам публічної влади та місцевого самоврядування, а також військовому керівництву, штабам оперативних дій надається право, в межах своїх повноважень (компетенції), видавати колективні та обов'язкові для виконання на окремих територіях – спільні накази, рішення та розпорядження, (директиви) що стосуються питань забезпечення режиму надзвичайного стану.

При виникненні правового режиму воєнного стану згідно з рішенням Ради національної безпеки і оборони України, що в дію вводиться указом Президента України військові підрозділи спільно з правоохоронними органами долучаються до вирішення важливих завдань відповідно до специфіки їхньої діяльності. А органи публічної влади, установи, підприємства, організації та громадяни (населення) мають всіляко сприяти діяльності військового керівництва, військових адміністрацій для здійснення відповідних заходів правового режиму воєнного стану на відповідній місцевості.

У Законі України «Про правовий режим воєнного стану» визначено порядок взаємодії командування військових формувань та військових адміністрацій із міністерствами та іншими центральними органами влади, що полягає у відповідному забезпеченні дотримання правового режиму воєнного

стану, охорони людей та інтересів держави, а також підпорядкування їм й інших утворень, що відповідно до національного законодавства визначається Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України.

На територіях, де відбуваються бойові дії, здійснення заходів правового режиму воєнного стану покладається на командування (військове) та військові адміністрації, якщо такі створюються.

Заходи правового режиму воєнного стану проводяться у відповідності до прийнятого Кабінетом Міністрів України типового плану про здійснення та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в країні або на частині окремої місцевості.

Відповідно до постанови Кабінет Міністрів України від 22 липня 2015 року № 544 «Про затвердження типового плану запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях» [109] в типовому плані визначається змістовна складова заходу правового режиму воєнного стану, терміни виконання, орган, який є відповідальним за впровадження та забезпечення заходу та органи, що залучаються до запровадження та забезпечення заходу.

Наприклад, запровадження особливого режиму в'їзду/виїзду, обмежувальні заходи свободи пересування громадян та іноземців, або ж осіб без громадянства, та рух транспортну з початку введення і до закінчення дії правового режиму воєнного стану встановлюються відповідальними за запровадження та забезпечення цього заходу військовим керівництвом, військовими адміністрації у випадку їх утворення. А органи, що залучаються до запровадження та забезпечення цього заходу: Національна поліція, ДМС, Адміністрація Держприкордонслужби, Держмитслужба, Адміністрація Держспецзв'язку, Національна гвардія, СБУ, Збройні Сили. Іншим прикладом є встановлення комендантського часу (сюди слід віднести заборони перебування на вулиці у визначений час доби на вулиці або в різних громадських місцях не маючи при цьому спеціальної перепустки чи посвідки) за окремою вказівкою військового командування на визначений ним період,

але строк дії не повинен перевищувати терміну дії правового режиму воєнного стану, де відповідальний за запровадження та забезпечення заходу – військове керівництво та військові адміністрації (у випадку утворення), органи місцевого самоврядування. А органи, що залучаються до запровадження та забезпечення цього заходу є: Збройні Сили, Національна гвардія, Національна поліція, ДСНС, СБУ, Адміністрація Держприкордонслужби, Адміністрація Держспецзв'язку, Адміністрація Держспецтрансслужби, Мінекономіки, Мінсоцполітики, Мінінфраструктури, МЗС, МОЗ, ДФС, ДМС, АТ «Укрзалізниця».

Законом України «Про правовий режим воєнного стану» (ст.10) встановлюється неможливість припинення повноважень органів публічної влади та інших державних органів за умов воєнного стану. Також у цей період є неможливими припинення повноважень Президента України, парламенту, Кабінету Міністрів України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, судів й органів прокуратури та органів, що займаються оперативно-розшуковою діяльністю, та структурні підрозділи, що займаються контррозвідувальною діяльністю.

Забезпечення заходів правового режиму воєнного стану, що окреслюються в указі Президента України, покладається на: Президента України (здійснює загальне керівництво); Ради оборони областей (керівництво у певній місцевості (здійснюється через районні державні адміністрації або органи місцевого самоврядування); Генеральний штаб Збройних Сил України (забезпечує координаційну та контролюючу функції за діяльністю обласних військових адміністрацій, що зачіпають питання оборони, безпеки, громадського порядку; завдання, що стосуються інших питань в умовах правового режиму воєнного стану покладається – Кабінет Міністрів України); здійснює безпосереднє керівництво Збройними Силами України, іншими частинами військових утворень та правоохоронних органів в період виконання завдань в умовах правового режиму воєнного стану; забезпечує діяльність військових адміністрацій та інших військових утворень, де запроваджено

воєнний стан; військове керівництво й військові адміністрації (за умови утворення) – керівництво на частині території, де відбуваються бойові дії.

Отже, введення правового режиму воєнного стану в країні є надскладною справою та потребує відповідних знань, умінь та професійної підготовки, й не менш важливо – організаторських здібностей. При введенні правового режиму воєнного стану для здійснення відповідних завдань та заходів існує постійна потреба в підготовці суб'єктів його здійснення. Підготовку відповідних суб'єктів доречно проводити за допомогою регулярних та циклічних навчань (тренувань) та відпрацювання практичних типових заходів воєнного стану за підготовленим, ретельно продуманим сценаріями [54, с.12].

У цьому аспекті слід підкреслити, що безперервна професійна підготовка публічних службовців сприяє правильному прийнятті рішень і тактичних дій, що гарантує успіх у виконання покладених на них службових обов'язків (завдань) у надзвичайних обставинах.

Слід зазначити про те, що режими надзвичайного і воєнного станів передбачають особливий порядок правоохоронної діяльності. Дії правоохоронних органів, що окреслюються у межах зазначених режимів, мають істотну відмінність від усіх інших, оскільки торкаються гарантованих в звичайних умовах функціонування прав та обов'язків громадян держави.

За звичайних умов поєднання централізації та децентралізації знаходить своє відображення в попередньому розподілі функцій управління, однак за умов, що складаються в умовах надзвичайних обставин зробити це практично неможливо. За цих умов розподіл функцій проходить на практично постійних засадах, що зобов'язує не лише добре розвинутої системи зв'язку й інформаційної системи щодо оперативного узгодження рішень, які приймаються, а й прояву доречної ініціативи.

Фундаментальні основи взаємодії закладаються у рішенні керівника на виконання завдань. Якщо головним в рішенні вважається визначити мету та способи її досягнення, то найважливіше в організації взаємодії – чітко

окреслити та визначити реальні шляхи реалізації поставлених задач, враховуючи можливі зміни обстановки, різних варіантів дій структурних підрозділів та розвитку ситуації за надзвичайних обставин.

Відмітимо, що організація взаємодії здійснюється не лише під час підготовки, але і в ході виконання завдань, якщо внаслідок різких змін обстановки раніше встановлений порядок взаємодії не відповідає реаліям. В умовах надзвичайних обставин взаємодія має бути безперервною та постійно підтримуватися, а у випадку порушення – миттєво відновлюватися. У цьому аспекті цілком слушною є думка О.Г.Барило та С.П.Потеряйко, що «...основним змістом взаємодії є узгодженість дій усіх підрозділів, яка в першу чергу досягається для інтересів тих структурних підрозділів, які діють на головному напрямку і виконують найбільш важливі завдання» [2, с.307].

Дедалі частіше спостерігається неузгодженість дій підрозділів в кризових ситуаціях в умовах надзвичайних обставин. Між тим, з одного боку, обсяги завдань, які постають перед керівниками органів управління, зростають, ускладнюється їх зміст, а з другого – організації взаємодії між силами, що виконують завдання, приділяється недостатньо уваги, що ставить під загрозу їх виконання, а діям керівників притаманна шаблонність, догматизм у сприйнятті вимог керівних документів, вони неспроможні виявляти рішучість та наполегливість [2].

Слід згадати та приділити увагу обговоренню способів подальшого розкриття потенціалу взаємодії органів публічної влади з інститутами громадянського суспільства у вирішенні проблем, спричинених надзвичайними обставинами, що продиктовано об'єктивними процесами підвищення суспільного інтересу та соціальної активності у вирішенні питань, що мають загальнодержавне значення. Певні переваги громадських об'єднань, що випливають з правової природи, дозволяють використовувати їх потенціал для досягнення соціально значимих цілей, пов'язаних із запобігання надзвичайних обставин.

Таким чином, проблема забезпечення реалізації, охорони і захисту населення та громадян в умовах надзвичайних обставин органами публічного управління на даний час набула надзвичайної актуальності. Вдале виконання цих завдань неабиякою мірою є залежною від правильного та науково аргументованого управління суспільством та виражається у всіх проявах його життєдіяльності, удосконалення системи публічного управління. Подальший розвиток нерозривно пов'язаний з підвищенням ефективності діяльності усієї системи органів публічного управління, що пояснюється цілою сукупністю як об'єктивних так і суб'єктивних детермінант, зумовлених новими підходами задля розв'язання великої кількості важливих завдань, що в умовах сьогодення особливо постають перед державою.

2.3 Особливості посилення безпекових викликів в умовах євроінтеграційних процесів в Україні

Через такі обставини надзвичайного характеру, що склалися протягом декількох останніх років, а саме: COVID-19 та російсько-українська війна питання щодо надзвичайних обставин наразі є вкрай важливим. Оскільки це має великий вплив на виконання зобов'язань, адже євроінтеграційні процеси підштовхують до узгодження низки національних правових актів із правом Європейського Союзу, тому цей аспект дослідження є в умовах сьогодення надзвичайно актуальним.

Угода про асоціацію між Україною та ЄС слугує певним вказівником для проведення реформ в нашій країні, що покликана наблизити до стандартів ЄС у певних сферах, що зокрема стосуються таких питань як: захист територій, населення, навколишнього природного середовища й майна, захист здоров'я, життя людей від небезпечних наслідків таких явищ як аварії й катастрофи природного, техногенного, екологічного, військового [24] та іншого характеру, тобто всіх тих пригод та явищ, що можуть спричинити надзвичайні

обставини та є необхідною передумовою подальшої європейської інтеграції України.

Слід зазначити, щодо виконання Угоди про асоціацію, яка безпосередньо стосується питань надзвичайних обставин, то сюди слід віднести наступні сектори, що пов'язані з питаннями надзвичайних обставин: «Навколишнє природне середовище та цивільний захист», «Юстиція, свобода, безпека, права людини», «Політичний діалог, національна безпека та оборона».

Так, з 1 листопада 2014 року тимчасово були застосовані розділи/статті Угоди, серед яких Глава 6 «Довкілля» за виключенням статей 362(1)(с) – подолання наслідків лиха стихійного характеру, інших надзвичайних ситуацій, 364 – співпраця сфери цивільного захисту, 365(а) – це розвиток всеохоплюючої стратегії щодо сфери навколишнього середовища та 365(с) – розвиток й імплементація питань щодо політики із зміни клімату [50, с.11].

Розділ II Угоди присвячено політичному діалогу та реформам, політичній асоціації, співробітництву та конвергенції у сфері зовнішньої та безпекової політики, а Розділ III – юстиції, свободі та безпеці. Заявлено, що сторони мають поглиблювати свій обмін щодо співробітництва та сприяти поступовому зближенню у сфері зовнішньої політики та безпеки, у тому числі Спільної політики безпеки і оборони, та розглядати питання неможливості допущення конфліктів та антикризового управління, регіональної непохитної стабільності, роззброєння, здійснення контролю над озброєннями та вивезення зброї, а також покращення взаємного вигідного діалогу у космічній сфері. Співробітництво має ґрунтуватися на засадах спільних інтересів та цінностей, націлюватися на посилення політичного процесу зближення й ефективності, підтримка спільному політичному плануванню. Із цією метою Сторони використовуватимуть – міжнародні, двосторонні та регіональні форуми [155]. Також документом передбачено збільшити участь нашої держави в операціях ЄС цивільного та військового характеру з усунення та подолання кризових ситуацій і тероризму, а також здійснювати відповідні навчання, тренування,

переважно тих, які здійснюються в межах Спільної політики безпеки й оборони [155].

Норми розділу III Угоди про асоціацію щодо співпраці з питань правосуддя, свободи та безпеки умовно можна розділити на такі шість напрямів:

- повага до прав, свобод людини та верховенство права;
- забезпечення захисту персональних даних;
- співпраця у сфері міграції та притулку, а також управління кордонами;
- вільний рух осіб;
- співпраця правоохоронній сфері, мова йде передусім про боротьбу зі злочинністю (у тому числі – організованою, незаконним обігом наркотиків, тероризмом тощо);
- правова співпраця щодо цивільних й кримінальних справ [50, с.16].

Поміж пріоритетних питань євроінтеграційних процесів співпраці в умовах надзвичайних обставин фахівці відзначають безпеку й оборону. На протязі тривалого часу це питання є центральним в порядку денному відносин України з Європейським Союзом у зв'язку з військовою агресією, що була спровокована РФ проти України, а також пов'язана із небезпечними загрози тероризму та екстремізму в Європі, збільшенню конфліктогенності на території ЄС тощо [148, с.78].

Європейський Союз не є мілітарною наднаціональною структурою, але у своїй військово-політичній інфраструктурі має кілька компетентних інституцій (рис.26).

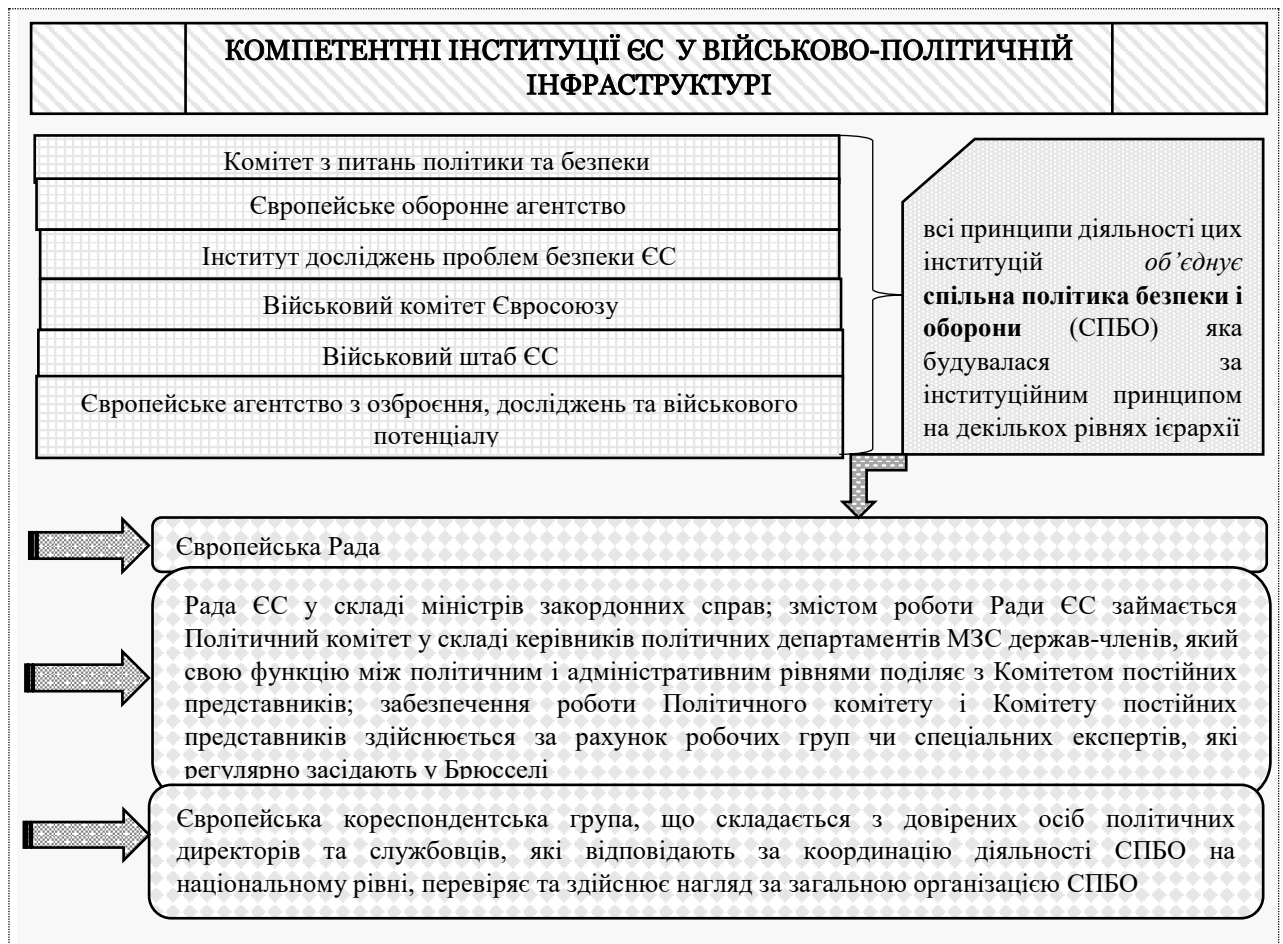


Рис.2.6. Компетентні інституції ЄС у військово-політичній інфраструктурі [розроблено автором за: 20, с.191].

На думку В.І.Дудкевича, така структурна підпорядкованість свідчить, що оборонна сфера не є окремою інституціоналізованою одиницею, а інтегрована в усі європейські інституції [20, с.191].

На виконання ст.7 Угоди про асоціацію протягом 2021 року здійснювалася поступове зближення у сфері зовнішньої та безпекової політики, враховуючи й Спільну політику безпеки та оборони, включаючи механізм приєднання України до офіційних політичних заяв ЄС (в т.ч. у межах міжнародних організацій (Рада Європи, ООН, ОБСЄ тощо) та весь спектр заходів політичного діалогу Україна-ЄС найвищого, високого й експертного рівнів, як визначено у ст. 5 Угоди про асоціацію [25, с. 20].

Однак, слід констатувати, що на сьогодні публічна влада України не забезпечує в повному обсязі імплементацію Угоди про асоціацію на всіх рівнях. Так, відповідно до Звіту про виконання угоди за 2021 рік в період його

підготовки у відповідності з урядовою системою оцінки виконання «Пульс Угоди», Українська держава всіх завдань виконала – 63%, які Угодою про асоціацію з ЄС розраховані до 2024 року. Суспільний рух виконання Угоди про асоціацію за 2014-2024 роки був збільшений відповідно в 2020 році з 54% до 63% в 2021 році – це на 9% [25, с.4-5].

12 жовтня 2021 року відбувся двадцять третій Саміт Україна-ЄС, де було не лише підбито підсумки спільних досягнень, але й окреслено спільні позиції в межах інтеграції України.

Проведена нашою державою оцінка щодо досягнення цілей Угоди про асоціацію свідчить про те, що ця Угода стала вагомим важелем євроінтеграційних реформ в Україні та посилення двостороннього співробітництва. Важливо підкреслити низку важливих результатів саміту – це стосується питання обговорення руху та вектору шляхів залучення України до співпраці та взаємодії з урахуванням розвитку політик ЄС, долучаючи діалог щодо подолання викликів COVID-19 та реалізації Європейського зеленого курсу.

11 лютого 2021 року в Брюсселі Україна та ЄС провели сьоме засідання Ради асоціації, за результатами якого сторони підтвердили відданість курсу на підсилення та зміцнення політичної асоціації, а також економічної інтеграції нашої держави з ЄС. Європейський Союз також засвідчив готовність в допомозі нашої державі щодо отримання раннього доступу до вакцин та підтримати кампанію з вакцинації через регіональний проєкт з ВООЗ.

В рамках засідань Комітету асоціації та відповідних підкомітетів було обговорено основні ключові завдання, що пов'язані з виконанням Угоди та співпраці. На засіданні особливу увагу було приділено питанням впровадження внутрішніх реформ у відповідних сферах, а також підготовці взаємних домовленостей та рішень на рівні саміту та Ради асоціації щодо пріоритетів економічної та галузевої інтеграції. Серед питань, що мають відношення до надзвичайних обставин – погіршення становища прав людини на територіях, що тимчасово окуповані, захист прав внутрішньо переміщених

осіб, заходи щодо протидії пандемії COVID-19 та питання подолання її негативних наслідків; соціально-економічної ситуації в Україні, впровадження реформ у сфері охорони здоров'я, у соціальній сфері тощо.

Після погодження відповідних актів права ЄС Україна зможе приєднати (долучити) їх до Угоди через поновлення додатків XXX та XXXI до Глави 6 «Навколишнє середовище». Спільно з Європейським Союзом визначено сфери спільної зацікавленості, які прямо стосуються питань екології та довкілля, та, безпосередньо, сфери цивільного захисту – процесу розвитку архітектури кліматичного врядування, розробка Українського зеленого курсу, що має визначити мету для досягнення кліматичної нейтральності та неупередженої країни з урахуванням її своєрідних та специфічних особливостей й спроможностей. Одночасно Європейський зелений курс має зважати та враховувати об'єктивні можливості нашої держави для того, щоб зазначена політика не створювала нових бар'єрів, а стала додатковим механізмом подальшої європейської інтеграції України [44, с.390-391].

На даному етапі євроінтеграція є ключовим напрямком зовнішньополітичної стратегії нашої держави. Однак, варто відзначити, що євроінтеграція в Україні триває десятиліттями. Отримання членства в ЄС постійно відкладалося через бюрократичні процедури, геополітичні та інші проблемні аспекти. Ситуація змінилася після 24 лютого після повномасштабного вторгнення РФ проти України.

У зв'язку з цим 28 лютого 2022 року нашою державою було здійснено надважливий крок – подання заявки на вступ до ЄС за спрощеною процедурою. У зв'язку з агресією РФ даний процес може відбуватися за спеціальною процедурою. Прискорений шлях вступу України до ЄС відразу знайшов підтримку серед президентів восьми держав – Польща, Чехія, Болгарія, Латвія, Естонія, Литва, Словенія, Словаччина. Ці країни закликали інші держави-члени ЄС надати Україні політичну підтримку та надала можливість дозволити інституціям Європейського Союзу реалізувати кроки для невідкладного надання Україні статусу країни-кандидата в ЄС [13, с.78].

Варто підкреслити, що навіть за надзвичайних обставин, особливо в умовах сьогодення, хронологія офіційних євроінтеграційних процесів досить швидко почала рухатися вперед.

Так, 1 березня 2022 року на позачерговому зібранні Європарламент розглянув відповідне подання нашої держави та запропонував надати статус кандидата на вступ до ЄС. Відповідно, таке рішення підтримала та проголосувала істотна більшість депутатів [13, с.78].

17 червня 2022 року Європейська комісія запропонувала надати Україні статус кандидата в ЄС за таких обставин, що в подальшому в державі буде проведено ряд надважливих реформ, які пов'язані з питаннями верховенства права, корупційною складовою, основоположними правами та олігархами [13, с.78].

Слід зазначити, що розв'язана війна росії проти України посилила як політичну, так і громадську підтримку в багатьох країнах Європейського Союзу за розширення ЄС на користь України.

Так, у квітні 2022 року понад 26 тис. громадян Європейського Союзу у віці від 15 років пройшли комп'ютерне інтерв'ю. В зазначеному заході було порушено питання щодо вступу нашої країни до Європейського Союзу. Відповідно, за даними опитуваннями Eurobarometer, переважна більшість громадян ЄС вбачають Україну складовою європейської родини й мають намір підтримувати нашу країну. 66% – громадяни ЄС, які погоджуються з тим, що «Україна має приєднатися до Європейського Союзу, коли буде готова», а 71% вже вважають Україну є частиною європейської спільноти [21; 163].

У осінньому опитуванні Eurobarometer це питання не піднімалося, тому для зіставлення можна навести результати опитування, що були проведені восени німецьким фондом Бертельсмана. Участь в даному опитуванні взяло 27 країн ЄС. В результаті дві третини (66%) європейців, що взяли участь в опитуванні підтримують вступ нашої країни до Європейського Союзу [21; 163]

Рівень схвалення у країнах Європейського Союзу має розбіжності. Так, у Польщі 84% респондентів висловилися за підтримку України. Однак дещо менша підтримка серед Франції та Німеччини, що сягає 60%. Серед опитаних, що не погоджуються зі вступом до ЄС України, тоді коли вона буде готова, лідируючі позиції займають – Люксембург – 38%, Греція – 37%, Угорщина – 36%, Австрія – 35% та Болгарія теж 35%, а також слід додати Кіпр та Словаччину – по 34% [21; 163].

Слід зазначити й про негативну тенденцію, що простежується в Україні з розв'язанням російської повномасштабної війни, що має вплив на євроінтеграційні процеси нашої держави (рис.2.7.)

Варто підкреслити, що станом на початок 2023 року серед європейських держав частка населення, що підтримує Україну значно більша. Так, останнє дослідження Eurobarometer [163; 21], що здійснює вимірювання настроїв серед громадян в Європейському Союзі (за замовлення Європарламенту), показує – російська військова агресія проти нашої держави продовжує залишатися однією з основних та ключових детермінант, що викликає стурбованість серед європейців. 74% – це громадяни ЄС, що неподільно схвалюють підтримку України зі сторони Європейського Союзу після широкомасштабного вторгнення рф в минулому році.

Реальними кроками щодо підтримки нашої держави задоволені 56% опитаних громадян ЄС, зокрема: 72% – поляки, 57% – французи, 53% – італійці й лише 48% – німці та 40% – кіпріоти. Отже, достатньо негативним явищем для німецької та кіпрської економік є санкційна політика Європейського Союзу проти росії, що й зумовлено невдоволеними настроями в суспільстві.

ВПЛИВ НЕГАТИВНИХ НАСЛІДКІВ РОСІЙСЬКОЇ ВІЙНИ ДЛЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ УКРАЇНИ

- українська сторона має зосереджувати величезний політико-дипломатичний, фінансово-економічний, кадровий потенціал на протистоянні російській широкомасштабній інтервенції на різних напрямках. Київ змушений утримати та забезпечувати потужний військовий контингент на російсько-українському фронті і постійно збільшувати фінансування воєнних потреб. Нині майже половина бюджетних витрат спрямовані в оборонний сектор. У бюджеті-2023 заплановано 43% воєнних витрат. Ці людські і фінансові ресурси могли б бути ефективно задіяні на євроінтеграційному напрямі
- війна уповільнила темпи реформ у рамках реалізації Угоди про асоціацію Україна-ЄС, тією чи іншою мірою ускладнила процес імплементації пакета рекомендацій ЄК. Зокрема, виконання окремих напрямів Угоди про асоціацію нині критично ускладнене і має здійснюватися у мирний період
- попри ряд важливих ініціатив Брюсселя щодо відкриття доступу українських виробників до внутрішнього європейського ринку, війна знизила інтерес і активність європейських бізнес-партнерів до розвитку контактів з воюючою країною зі складною внутрішньою ситуацією, яка містить ризики і небезпеки для перспективних інвестицій і ведення бізнесу. Водночас і європейський бізнес перебуває у складній ситуації через російську енергетичну блокаду, притік біженців і ряд інших внутрішніх проблем
- війна перетворила Україну на довгострокового реципієнта міжнародної донорської допомоги. За оцінками експертів, іноземні фінансові надходження покривають приблизно третину витрат бюджету України. Така тенденція зберігатиметься і в 2023 році

Рис. 2.7. Негативні наслідки російської війни для реалізації євроінтеграційних процесів в Україні [складено автором за: 77, с.3-4]

Останні дані Eurobarometer показують певні регіональні розходження серед настроїв у ЄС, де в північних і західних країнах простежується позитивна підтримка, що перевищує понад 90%. Натомість, в деяких південно-східних країнах ледве досягає 50%. Відповідно, рівень, де спостерігається найбільша підтримки України: Швеція – 97%, Фінляндія – 95%, Нідерланди – 93%, Португалія – 92% та Данії – 92%. В цьому аспекті варто відзначити й про держави, де рівень підтримки спостерігається найнижчим за 50%, зокрема, в Словаччині – 49%, Греції – 48% та Болгарії – 48% [163; 21].

З обставин тривалої війни та обмежених внутрішніх ресурсів євроінтеграційний вектор розвитку змушено повинен забезпечуватися у скороченому масштабі. Водночас політичні рішення і дії української влади, увага суспільства і загалом громадсько-політичний дискурс нині зосереджені на темі війни. Реалізація Угоди про асоціацію, європейська інтеграція та

секторальне співробітництво з ЄС розглядаються переважно в контексті воєнної, фінансово-економічної підтримки України, спільного опору країні-агресору та повоєнної відбудови України [77, с.4].

Позиція України щодо оборонної співпраці та інтеграції до структур і практик Європейського Союзу ґрунтується на взаємній зацікавленості обох сторін, а потенціал і можливості України виступають своєрідним щитом у забезпеченні стабільності у регіоні та континенті в цілому. Зацікавленість ЄС засвідчують постійні фінансові програми підтримки саме в оборонно-безпековому напрямку партнерства з сусідніми державами [20, с.210].

Отже, Європейський Союз почав збільшувати військово-технічне співробітництво з Україною, додаючи в практичній площині колективну та згуртовану європейську політику безпеки новими напрямками проти широкомасштабної агресії РФ.

Розглядаючи питання надзвичайних обставин для реалізації євроінтеграційних процесів в Україні варто згадати й про створений у жовтні 2001 року Європейською Комісією Механізм цивільного захисту Європейського Союзу, що спрямований на зміцнення співпраці між країнами ЄС і 8 державами-учасницями з питань, що стосуються цивільного захисту для поліпшення унеможливлення, готовності та відповідного реагування на катастрофи різного характеру.

Коли надзвичайна обставина переважає наявність умов реагування держави в Європі, за її межами, вона може звернутися за допомогою через Механізм. Комісія відіграє ключову роль у координації реагування на катастрофи в усьому світі, сприяючи принаймні 75% транспортних та/або операційних витрат на розгортання.

Механізм також допомагає координувати діяльність національних органів влади з підготовки до стихійних лих і запобігання їм, а також сприяє обміну передовим досвідом. Це сприяє постійному розвитку вищих загальних стандартів, що дозволяє командам краще розуміти різні підходи та працювати взаємозамінно, коли трапляється лихо.

Після запиту про допомогу через Механізм Координаційний центр реагування на надзвичайні ситуації (ERCC) здійснює мобілізаційну допомогу або експертів.

Окрім країн ЄС, наразі в Механізмі беруть участь 8 держав-учасниць (Албанія, Боснія і Герцеговина, Ісландія, Чорногорія, Північна Македонія, Норвегія, Сербія та Туреччина). З моменту заснування (2001 року) Механізм цивільного захисту ЄС надав відповідь на понад 600 запитів про допомогу всередині та за межами ЄС [59].

Відповідно, будь-яка держава, а також Організація Об'єднаних Націй, її відповідні структури чи певна міжнародна організація, мають право на звернення про допомогу до Механізму цивільного захисту ЄС. У 2021 році Механізм задіяли 114 разів. Наприклад, для реагування на (i) COVID-19 в Європі та в усьому світі; (ii) повені в Бельгії; (iii) лісові пожежі в Середземномор'ї, на Західних Балканах та в Австрії; (iv) репатріація з Афганістану та (v) землетрус і ураган на Гаїті [59].

У цьому аспекті слід зазначити, що війна в Україні спричинила найбільшу екстрену операцію з часу створення Механізму цивільного захисту ЄС.

Розпочалася спільна співпраця нашої держави з Європейською Комісією щодо підготовки України для включення до Механізму цивільного захисту ЄС у майбутньому. Механізм в повному масштабі вже здійснює активну роботу для підтримки України. Відповідно, в його рамках було здійснено доставку для України в розмірі понад 70 000 тон важливих та життєво необхідних речей із 31 держави.

Як відповідь на військове вторгнення РФ на територію Української держави в лютому 2022 року, Єврокомісія реалізує свою найбільшу в історії операцію в межах Механізму цивільного захисту ЄС. Так, свою допомогу запропонували в натуральній формі (починаючи від медикаментів та предметів для прихистків до транспортних засобів, енергетичного обладнання) 27 країн Європейського Союзу, а також доєдналися такі країни –

Норвегія, Туреччина, Північна Македонія та Ісландія. З 24 лютого 2022 року Європейська комісія надала на програми гуманітарної допомоги громадянам, що потерпіли внаслідок війни в Україні 523 мільйони євро, що охоплює 485 мільйонів євро для нашої держави та 38 мільйонів євро для Молдови [22].

В умовах подальшого посиленого реагування на ситуації, що мають екстрений характер ЄС розробляє та впроваджує власні запаси для надання пунктів тимчасового прихистку та розміщення, що можна розгорнути в умовах катастроф чи кризових явищ.

В березні 2022 року Рада ЄС ввела в дію Директиву про тимчасовий захист громадян України на території країн об'єднаної Європи. Цей механізм передбачає доступ до ринку праці, житла, соціального забезпечення, медичної допомоги, освіти для мільйонів громадян України, які тимчасово перебувають у країнах ЄС [77, с.5].

Як зазначають Н.Іванова та Ю.Лисенко «...еволюційність та спадковість євроінтеграційної політики свідчить, що рішення про інтеграцію до ЄС не є ситуативною відповіддю на зовнішню загрозу національному суверенітету та територіальній цілісності. Сучасний етап зовнішньої політики є результатом її попередніх етапів. Водночас, схвальне відношення представників міжнародних організацій щодо «прискореної процедури» вступу України до ЄС показує підтримку світової спільноти, однак це не означає порушення встановлених правил й етапів цього процесу» [28, с.53].

Надзвичайні обставини, що мають природний та техногенний характер в останні роки набувають все більших масштабів та стають причиною загибелі людей, завдають величезної економічної шкоди. Багато дослідників розглядають цю негативну тенденцію як один із проявів глобальної зміни клімату. В цих умовах величезної актуальності набуває питання про можливість права, правових систем та інститутів попередження надзвичайних обставин, мінімізації їхніх наслідків.

У політиці ЄС актуальність екологічного напрямку, очевидно, теж пояснюється тим, що останнім часом низка екологічних проблем, супротив

щодо кліматичних змін має фундаментальне, пріоритетне значення. Україна виражає зацікавленість у приєднанні та включення до європейського «зеленого курсу», що передбачає трансформацію Європи на «кліматично-нейтральний континент». Це вкрай важлива та далекоглядна перспективна сфера співпраці, в тому числі, зважаючи на небезпечну екологічну ситуацію в Україні [148, с.78].

Так, відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2021 року № 443-р затверджено Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища до 2025 року. У Національному плані визначено наступні п'ять цілей:

- створити в суспільстві екологічні основи та цінності сталого використання та виробництва;
- гарантувати сталий розвиток природно-ресурсного потенціалу України;
- здійснити інтеграцію екологічної політики для розвитку процесу прийняття рішень для економічного й соціального розвитку України;
- знизити екологічні ризики з ціллю мінімізувати їх вплив на екосистеми й здоров'я населення;
- удосконалити та розвинути державну систему природоохоронного управління [100].

Відповідно до Регламенту (ЄС) 2019/1021 Європейського Парламенту і Ради про стійкі органічні забруднювачі (нова редакція) від 20 червня 2019 року [145] мета полягає в: забезпеченні захисту здоров'я громадян та навколишнього середовища від твердих органічних забруднювачів через заборони, щонайшвидшого обмеження чи припинення виробництва, використання речовин, що підлягають під Стокгольмську конвенцію про стійкі органічні забруднювачі або Протокол до Конвенції про транскордонне забруднення повітря на великій відстані 1979 року щодо твердих органічних забруднювачів шляхом зменшення та скорочення викидів цих речовин з ціллю принагідного уникнення, за можливості, найшвидше та чітке окреслення

положень про відходів, що мають властивість складатися, містяться чи забруднені будь-якими цих речовин. Однак, держави-члени мають право для застосування більш суворих вимог, ніж ті, що визначені цим Регламентом.

Постановою Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 року № 827 схвалено порядок здійснення державного моніторингу в сфері охорони атмосферного повітря [16], що визначає систему організації, здійснення державного моніторингу, що стосується сфери охорони атмосферного повітря, взаємовпливу між центральними, місцевими органами виконавчої влади із питань щодо охорони навколишнього природного середовища, органів місцевого самоврядування для здійснення цього моніторингу, забезпечення інформуванням цих органів для ухвалення відповідних рішень, що пов'язані зі становищем та інформуванням населення про стан атмосферного повітря.

Запровадження Директиви 2010/75/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 24 листопада 2010 року про промислові викиди (інтегроване запобігання та контроль забруднення) – зобов'язання нашої держави в рамках Угоди про асоціацію, і одночасно сприяння втіленню виконання національних завдань для реалізації досягнень Цілей сталого розвитку. Фундаментальними завданнями, які окреслено Директивою 2010/75/ЄС – зменшення, відведення, контроль викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря, забезпечення контролю операцій у галузі управління відходами, скидів стічних вод [17].

Схвалена постановою Кабінету Міністрів України від 22 травня 2019 року № 402-р Концепція реалізації державної політики у сфері промислового забруднення [133] передбачає створення правових та інституційних передумов для якісного зменшення, запобігання, контролю промислового забруднення та виконання взятих Україною міжнародних зобов'язань, зокрема, імплементації Директиви 2010/75/ЄС.

Втілення Концепції передбачає підвищення ефективності державного регулювання через покращення й удосконалення дозвільних процедур щодо сфери охорони навколишнього природного середовища, гарантування запровадження великими підприємствами-забруднювачами кращих,

доступних технологій та форм управління. Цей документ спрямовано на посилення інституційної спроможності, удосконалення механізму нагляду й контролю підприємствами за дотриманням вимог природоохоронного законодавства.

Впровадження Концепції здійснюватиметься до 2028 року, а до 2030 року мета – досягнути зменшення викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря на 22,5% від стаціонарних джерел, від обсягу викидів у 2015 році та скорочення скидів забруднених стічних вод у водні об'єкти – 5% від загального обсягу скидів, у порівнянні в 2015 році з 15,7 % [36].

Війна стала тим негативним зовнішнім фактором, який уповільнив виконання Україною власних зобов'язань у сфері охорони довкілля, але не змінив напрям руху Європейським зеленим курсом та відбудову вітчизняної економіки за принципами сталого розвитку. Зокрема, у 2022 році Україна посіла 37 місце (зі 163 країн світу) у рейтингу сталого розвитку, що кожного року складається Фондом Bertelsmann та ООН [229, с.38].

Впровадження та дотримання екологічних норм є важливим фактором забезпечення імплементації положень Угоди про асоціацію для подальшої європейської інтеграції. За період реалізації Угоди абсолютно змінено нормативно-правову базу та інструменти впровадження європейських норм в екологічну політику України, зокрема: планування, розробка та ухвалення законодавчих і нормативно-правових актів з метою адаптації національного законодавства до 29 директив та регламентів ЄС у восьми тематичних сферах; триває практичне впровадження відповідного інструментарію реалізації нормативно-правових норм [229, с.38].

Окреслюючи здобутки у процесі правового забезпечення кліматичної політики України, слід звернути увагу на наступні важливі моменти, що розміщені на рис.2.8.

Напрями правового забезпечення кліматичної політики України в умовах євроінтеграційного вектору розвитку

затвердження Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату до 2030 року, в основі якої зменшення рівня промислового забруднення, створення правових та економічних підстав поводження з відходами, підвищення ефективності державного нагляду у сфері охорони довкілля, забезпечення раціонального використання природних

ухвалення законів «Про оцінку впливу на довкілля», «Стратегічну екологічну оцінку», «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення механізму регулювання викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря» тощо

прийняття євроінтеграційного Закону «Про Національний реєстр викидів та перенесення забруднювачів», що є визначальним та значущим кроком на шляху до забезпечення реалізації державної екологічної політики України до 2030р. Реєстр стане офіційною online-системою даних про викиди та про підприємства-забруднювачі, що дозволить не лише аналізувати викиди, але й ухвалювати ефективні рішення з їх скорочення. Також національний реєстр інтегрують з відповідним Європейським реєстром

запуск з 1 січня 2021р. системи моніторингу, звітності та верифікації викидів ПГ українськими компаніями. Моніторинг сприятиме подальшому скороченню викидів в Україні та наблизить економіку до вуглецевої нейтральності

Рис.2.8. Напрями правового забезпечення кліматичної політики України в умовах євроінтеграційного вектору розвитку [складено автором за: 229, с.38]

Секторальна площина євроінтеграційного вектору розвитку вирізняється своїми своєрідними характеристиками та охоплює весь діапазон взаємодії між Києвом та Брюсселем і має свій сегмент пріоритетності в залежності від нагальних потреб нашої держави та Європейського Союзу.

Поширення досить швидкими темпами пандемії COVID-19 стало глобальним викликом та вимогою для швидкого реагування й пошуку заходів з ефективної протидії, а для країн ЄС ця криза стала небезпечною у кількох проявах:

– невідворотна криза системи охорони здоров'я, що має здатність потенційно підвести та створити соціально-економічну кризу;

– ставить під питання фундаментальні принципи діяльності (функціонування) ЄС, зокрема свободу пересування в межах Шенгенської зони, солідарність як відповідь на загальні загрози;

– ставиться під питання компетенцію інституцій ЄС вчасно допомагати або ж принаймні спрямовувати відповіді держав-членів у ситуаціях кризового характеру;

– пошук персональних шляхів протидії COVID-19 державами-членами ЄС спричинив загострення внутрішньополітичних протиріч євроскептиків та відкрив нові можливості для інших геополітичних учасників [7, с.4].

Позиція України у врахуванні впливу COVID-19 на вибудовування двосторонніх відносин з Європейським Союзом та його державами-членами повинна бути проактивною і базуватися на принципах солідарності та взаємної підтримки. Водночас, через посилення впливу кризових процесів, існує ризик уповільнення співпраці з ЄС та окремими державами-членами, тож українська дипломатія має здійснити низку прицільних заходів для належного збереження напрацювань, стимулювання позитивної динаміки цієї співпраці. А в довгостроковій перспективі Київ може взяти на себе роль регіонального лідера у просуванні міждержавних ініціатив співпраці у випадку надзвичайних ситуацій природного, санітарного чи техногенного характеру [7, с.50-51].

Пандемія COVID-19 привела до безлічі соціальних конфліктів, багато з яких потрібно вирішувати в найближчій перспективі. Не менш значущими є зростаючі загрози глобального потепління, економічної кризи, кіберзлочинності, та безлічі інших проблем, складність вирішення яких пов'язана з непередбачуваністю їхнього подальшого розвитку, а також відсутністю ефективних засобів їх припинення (вирішення). Свої корективи вносить загострення протиріч між державами, а також в рамках інтеграційних об'єднань.

Реалізація Угоди про асоціацію в частині зовнішньої політики, безпеки й оборони продовжена у 2023 році з метою зміцнення позицій з важливих для України питань та закладення міцних підвалин співробітництва з ЄС на перспективу.

Ефективне та надійне забезпечення органами публічної влади функції захисту прав на захист свого життя та здоров'я унаслідок не лише техногенних, природних і біогенних подій, а й подій кримінального та соціально-політичного характеру можливе лише за умови поглибленого функціонування всіх складових системи публічного управління в умовах

надзвичайних обставин, в тому числі для реалізації європейської інтеграції України.

Цілком слушною є думка Я.Костюченка про те, що ефективна організація публічного управління щодо поглиблення реалізації євроінтеграційних процесів для України залежить від побудови певної своєрідної системи управління та вироблення ефективних інструментів функціонування цієї системи [42, с.358], що безпосередньо стосується й питань, що виникають в умовах надзвичайних обставин.

Завдання публічного управління в Україні, в тому числі і питання, що стосуються надзвичайних обставин, є перехід від реалізації наявної політики ЄС до участі нашої країни у її формуванні. На порядку денному важливо в повному обсязі об'єднати різні євроінтеграційні напрямки зближення України та ЄС у питаннях, що стосуються надзвичайних обставин, зокрема оновлення відповідних додатків до Угоди, перегляд певних параметрів, досягнення визначених завдань та інше.

Розбудова сучасних та потужних механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин нашої держави вимагає більш тісної взаємодії та співпраці з належними європейськими структурами.

Для створення ефективного захисту населення та територій від явищ природного, соціального, техногенного і воєнного характеру, враховуючи євроінтеграційні прагнення. Україна має вибудовувати таку публічно-управлінську модель, яка б забезпечувала власну безпеку та задовольняла високі європейські стандарти.

Слід також підтримати думку В.С.Кропивницького про те, що майбутня якість та оперативність виконання Угоди про асоціацію буде підтверджена прагненням України до подальших незворотніх європейських демократичним реформам та цінностей. Автор наголошує на тому, що існуючі механізми публічного управління та адміністрування у сфері забезпечення безпеки в умовах євроінтеграції нашої країни можна охарактеризувати як недовершеними та такими, що потребують відповідної модернізації у

відповідності з вимогами Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Таким чином, здійснюючи свою діяльність органи публічного управління мають всі свої зусилля сконцентрувати на виконанні Угоди про асоціацію та використанні всіх наявних інструментів та можливостей для удосконалення секторальної інтеграції з ЄС у сфері, що стосується надзвичайних обставин [44, с.392].

Надзвичайні обставини стали справжнім викликом нашого часу. Диференційовані загрози не лише природного і техногенного характеру, а воєнного та соціального походження перестали бути справою окремих держав, викликавши все міжнародне співтовариство до злагоджених та узгоджених дій. Злагоджена протидія надзвичайним обставинам та ліквідація їх наслідків вимагають ефективного нормативно-правового регулювання на національному та міжнародному рівнях.

Висновки до розділу 2

У контексті аналізу законодавства увагу акцентовано на тому, що на сучасному етапі наявна особлива група нормативно-правових актів, що в сукупності становлять надзвичайне законодавство. Його визначальною ознакою є правове регулювання специфічного виду відносин, що виникають унаслідок настання певних надзвичайних обставин. Таке законодавство ґрунтується на відповідності нормам міжнародного права, набуває чинності на конкретно встановлений строк, передбачає обмеження певних конституційних прав і свобод певних суб'єктів.

Охарактеризовано особливості правового регулювання публічно-владної діяльності в умовах надзвичайних обставин, яка регламентується великим масивом нормативно-правових актів різної галузевої приналежності та юридичної сили. Визначальною ознакою обставин надзвичайного характеру є правове регулювання особливого виду відносин, що виникають

внаслідок настання особливих надзвичайних обставин.

Система надзвичайного законодавства складається з Конституції України, законів України, які, у свою чергу, поділяються на: а) правові акти загального спрямування; б) правові акти спеціального спрямування; в) підзаконні нормативні акти (укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, правові акти інших органів публічного управління).

Однак, проведене наукове дослідження дає змогу дійти висновку, що на сьогодні в Україні відсутня чітка нормативно-правова база щодо регулювання відносин у період обставин надзвичайного характеру, яка була б повністю взаємоузгоджена та відповідала сучасним вимогам Конституції України, що, відповідно, порушує досить велику кількість питань в період застосування відповідних законодавчих норм владними суб'єктами, адже діючі на даний час нормативні акти тією або іншою мірою містять прогалини та суперечності.

Розглянуті законодавчі акти щодо надзвичайних обставин загалом становлять основу правового регулювання діяльності досліджуваних органів. Водночас, слід зазначити про необхідність постійного вдосконалення нормативно-правової бази у діяльності органів публічної влади, що пов'язано зі змінами самих надзвичайних обставинах, появою нових небезпек та загроз, розвитком організаційної основи структур управління та діяльності сил, що залучаються до ліквідації наслідків.

Організаційну складову механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин можна охарактеризувати як досить значну та розгалужену систему суб'єктів, що забезпечують реалізацію надзвичайних обставин, зокрема: державні органи, органи місцевого самоврядування, публічні службовці, посадові особи місцевого самоврядування, що наділені державно-владними повноваженнями для виконання розпорядчих функцій. Усі ці суб'єкти можна поділити на три групи: 1) органи загальної компетенції, до яких віднесено ті суб'єкти, які визначають засади внутрішньої політики держави та стратегію публічного управління, забезпечують відповідні координаційні повноваження. займаються вирішенням стратегічних завдань,

що конституційно та законодавчо закріплені у означеній сфері, а також втілюють публічну політику для забезпечення внутрішньої безпеки; 2) органи спеціальної компетенції, що забезпечують реалізацію надзвичайних обставин; 3) органи змішаної компетенції, які здійснюють функції у певній сфері або контролюють одне чи декілька питань за умов надзвичайних обставин, але це не є їхнім основним видом діяльності.

Виявлено, що сьогодні в Україні немає чіткої нормативно-правової бази у сфері регулювання відносин у період дії надзвичайних обставин, яка була б повністю взаємоузгоджена і відповідала сучасним вимогам Конституції України, що, у свою чергу, порушує велику кількість питань під час застосування відповідних правових норм суб'єктами управління, оскільки діючі сьогодні нормативні акти тією чи іншою мірою містять суперечності і прогалини.

Установлено, що на усіх рівнях в умовах надзвичайних обставин діють відповідні управлінські підрозділи, що характеризуються здебільшого, дублюванням функцій, недостатнім рівнем належної організації взаємодії між структурними підрозділами (управліннями), що залучаються для реагування на обставини надзвичайного характеру, що мінімізує ступінь відповідальності та знижує ефективність публічного управління та контролю.

Водночас, суттєвою проблемою є регламентація дискреційних повноважень тимчасових органів управління в умовах надзвичайних обставин. До особливостей взаємовідносин у цій сфері слід віднести необхідність зменшення часу на підготовку, схвалення та реалізацію управлінських рішень, в умовах зростання невизначеності та небезпечних ризиків, потреба в додатковому залученні відповідних ресурсів з резервів, наявність різних режимів діяльності та функціонування системи публічного управління в умовах надзвичайних обставин.

В умовах надзвичайних обставин хронологія євроінтеграційних процесів стрімко рухається вперед, однак, поряд з цим варто відзначити недостатній обсяг органами публічної влади імплементації Угоди про

асоціацію на всіх рівнях, що спричинено подіями останніх років, які пов'язані з заходами щодо протидії та подолання негативних викликів та наслідків COVID-19 та повномасштабним вторгненням рф.

Досліджено, що російська агресія має негативний вплив на євроінтеграційний вектор розвитку та звано сповільнює його подальшу реалізацію через значні людські та економічні втрати та зосереджує свої зусилля на протистоянні російській агресії. На даний час політична, фінансова та військова підтримка країн Європейського Союзу для України є вкрай важливою.

Простежується позитивна тенденція щодо посилення як політичної так і громадської підтримки серед країн ЄС за розширення ЄС на користь України. Водночас, схвальна підтримка до прискореної процедури вступу України до ЄС не означає порушення встановлених правил та етапів цього процесу.

В сучасних умовах всі внутрішні ресурси, дії та рішення публічної влади, увага суспільства зосереджені на протистоянні агресії рф, що має вплив на характер просування до ЄС. Забезпечення імплементації Угоди про асоціацію, подальша європейська інтеграція та секторальне співробітництво з ЄС розглядаються переважно в контексті воєнної, фінансово, та економічної підтримки України, спільного опору агресії рф та повоєнної відбудови України. Свідченням підтримки ЄС є постійна підтримка фінансовими програми в оборонному та безпековому напрямку партнерства з сусідніми державами.

В умовах євроінтеграційного вектору розвитку в Україні в умовах надзвичайних обставин успішна організація публічного управління залежить від злагодженої побудови системи управління та вироблення якісних та ефективних інструментів функціонування цієї системи. В цих умовах величезної актуальності набуває питання про можливості права, правових систем та інститутів попередження надзвичайних обставин, мінімізації їхніх наслідків. У своїй діяльності органи публічної влади мають зосередити свої зусилля на широкомасштабному виконанні Угоди та використанні всіх

можливих заходів для поглиблення секторальної інтеграції з ЄС, що стосується надзвичайних обставин.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ РОЗВИТКУ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ПОСИЛЕННЯ БЕЗПЕКОВИХ ВИКЛИКІВ ТА В КОНТЕКСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ В УКРАЇНІ

3.1 Формування сприятливих умов для розвитку публічного управління в умовах надзвичайних обставин в Україні: євроінтеграційний напрямок

Публічне управління в умовах надзвичайних обставин має свої особливі характеристики та відповідні механізми розвитку, що вимагають окремих наукових досліджень з метою вироблення ефективних пропозицій для пріоритетних напрямків підвищення результативності управління країною в період військового протистояння агресії РФ. Поруч із цим, доцільним вбачається для вирішення зазначеного завдання, рівнозначно надати правильну оцінку інституційним трансформаціям, що на сьогодні є в Україні, здійснити характеристику тих змін, що посідають перше місце та яких невідкладно потребує прийняття управлінських рішень та інструментів розроблення стратегічних планів як на державному, так і на місцевому рівнях.

Необхідним та важливим кроком на сьогодні для України є імплементація Угоди про асоціацію ЄС, яка прогнозує здійснення низки відповідних кроків, що, беззаперечно, стосуються надзвичайних обставин у таких секторах як захист навколишнього середовища, охорона здоров'я, безпека, державне управління та інші.

Україні слід досить швидко втілювати необхідні реформи та з повною потужністю використати ті можливості, що відкрила війна. Досвід східноєвропейських країн теж засвідчує, що позитивні зрушення та позитивні переваги євроінтеграції у вигляді збільшення прямих іноземних інвестицій можливо побачити раніше, ніж Українська держава офіційно вступить до ЄС,

адже сам інтеграційний процес робить державу більш привабливою для інвестиційних вкладень. Безумовно, для цього Україна має провести цілий ряд відповідних реформи [9, с.19].

Для того, щоб ці реформи були успішними до них має приєднатися українське суспільство, щоб нові приписи не були сприйняті як щось таке «нав'язане згори». І для цього саме уряд, громадянське суспільство та бізнес повинні чітко розуміти стратегічну місію інтеграції України до ЄС, першорядні моменти для її реалізації. Тому цю стратегію Україна та Європейський Союз повинні спільно розробити [9, с.19-20].

На сьогодні на першому місці тема безпеки для України є найбільш пріоритетною та актуальною. Так, представники експертної спільноти, характеризуючи найважливіші сфери (напрями) співробітництва з ЄС, виділяють співробітництво з ЄС у сфері безпеки – 75%, а не менш важливим аспектом – 76% визначають реалізацію спільних проєктів щодо відновлення та відбудови зруйнованих об'єктів України. Важливість цього напрямку викликана значними масштабними руйнуваннями, в тому числі енергетичної інфраструктури держави, житлового фонду в результаті ракетного терору рф [78, с.85].

Відповідно до Указу Президента України від 21 квітня 2022 року № 266/2022 було затверджено Положення про Національну раду з відновлення України від наслідків війни [80], де окреслено головні завдання Національної ради, зокрема:

– підготовка плану заходів для післявоєнного відновлення й розвитку країни, що передбачає поновлення й розвиток соціальної, транспортної, медичної, комунальної, енергетичної інфраструктури, військово-промислового комплексу, структурну трансформацію та перезавантаження економіки, а також заходи з питань підтримки сімей, безробітних, громадян, що опинилися в надскладних обставинах після війни, відбудова об'єктів культурної спадщини;

– чітке окреслення пропозицій реформ, що мають пріоритетне значення, їх втілення, що є вкрай важливим у воєнний та післявоєнний час, окреслення та напрацювання пропозицій, що стосуються пріоритетних реформ, прийняття й втілення яких є вкрай важливими у воєнний і післявоєнний час;

– підготовка рушійних ініціатив, проєктів законодавчих актів, що будуть сприяти ефективній роботі країни у воєнний і післявоєнний період.

4-5 липня 2022 року відбувалася Міжнародна конференція в Лугано (Швейцарія), де було презентовано План відновлення Української держави.

Відповідно, напрацьований проєкт Плану відновлення та модернізації України Національною радою з відновлення України від наслідків війни визначає перелік заходів для післявоєнного відновлення, розвитку України, рекомендації пріоритетних реформ, стратегічних ініціатив, а також перелік правових актів для відновлення України. Зазначається, що основна мета Плану – це не лише поновлення зруйнованих об’єктів, але й тотальна трансформація країни у нову, європейську, що побудована на принципах зеленої економіки [72].

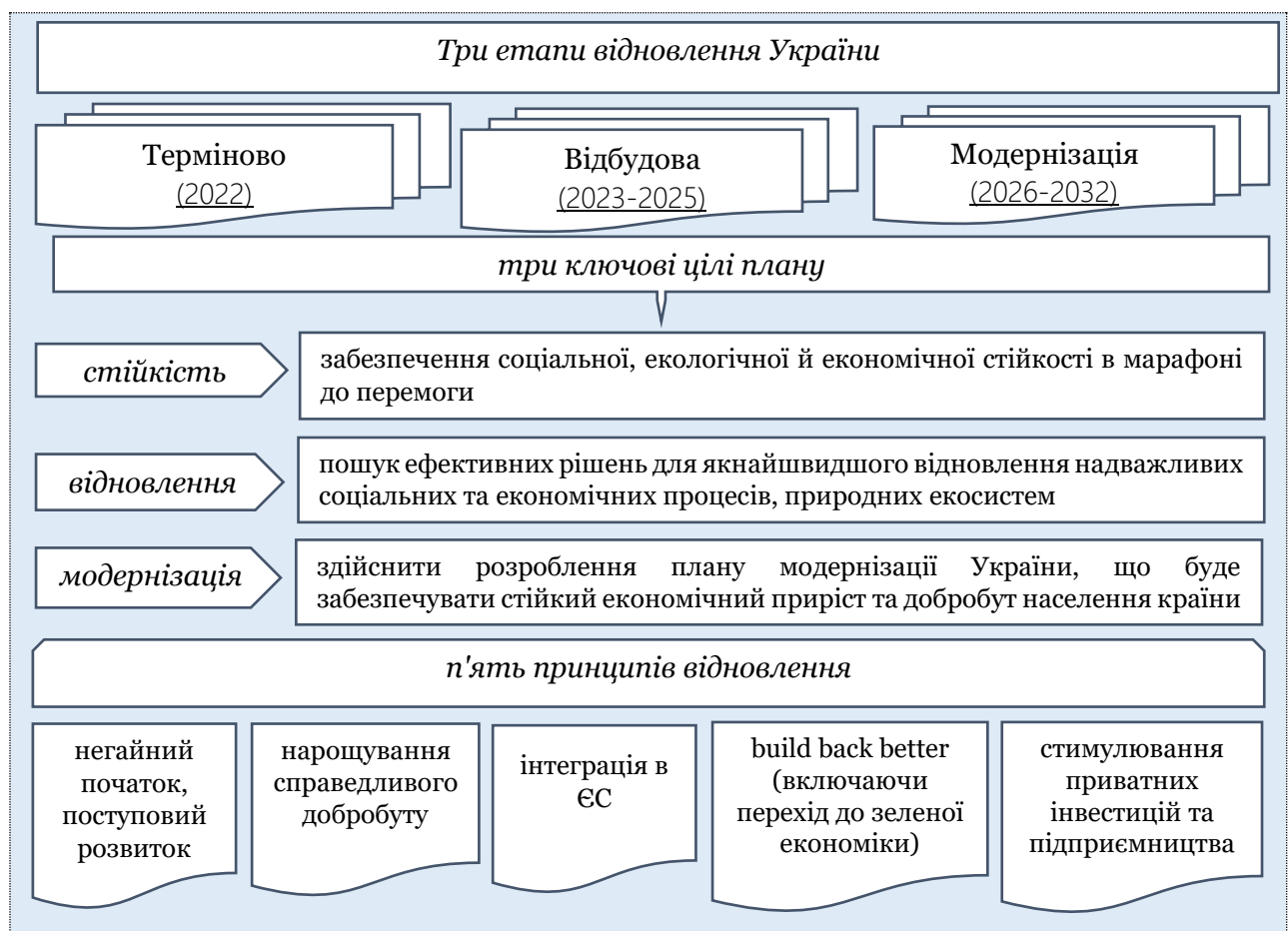


Рис. 3.1. Етапи, цілі та принципи плану відновлення України (розробка автора на основі: 26).

Відповідно, план відновлення поділяється на три етапи, має три ключові (основні) цілі, а також принципи, що розміщено на рисунку 3.1 [26, с.9].

План відновлення складається з 15 національних програм, що об'єднані в три секторальні напрямки:

- стратегічний імператив (інтеграція в Європейський Союз, безпека, енергетика та довкілля);
- сприятливі фактори (покращення бізнес-середовища, доступ до екстреного (негайного) фінансування, макрофінансова стабільність);
- рушії відновлення (розвиток економічних секторів із доданою вартістю, модернізація житла, питання освіти тощо).

В цьому контексті слід зазначити про позиції щодо бачення відновлення України й європейських партнерів та Світового банку. Так, бачення Європейської Комісії щодо відновлення України зафіксована у комюніке COM(2022) 233 «Ukraine Relief and Reconstruction» від 18 травня 2022 року [165].

Європейська Комісія вбачає основними цілями плану відбудови наступні складові: відбудова України від наслідків війни; створення фундаментальних засад для вільної країни, що успішно розвивається та заснована на європейських цінностях й надбаннях, об'єднана в спільну європейську та світову економіку; забезпечення підтримки України на шляху до інтеграції ЄС.

До ключових елементів відбудови України Європейської Комісії відносить наступні:

- відбудова та відновлення країни (житла, інфраструктури, медичних послуг, шкіл), зокрема енергетичної, цифрової стійкості, що мають відповідати новітнім європейським стандартам;
- продовження модернізаційних процесів в країні (інституціях) для гарантування належного врядування, поваги до верховенства права через

надання належної підтримки адміністративного потенціалу, технічної допомоги (у тому числі як на місцевому, так і на регіональному рівнях);

– втілення структурного та балансуючого порядку денного для посилення спроможності економічної та соціальної інтеграції українського народу з ЄС у відповідності до її європейського шляху;

– сприяння в відновлення економіки та суспільства, допомагати сталій, інклюзивній економічній конкурентоспроможності, торгівлі, розвитку приватного сектору, одночасно здійснювати сприяючи зеленій й цифровій трансформації України.

Варто зазначити, що на відміну від українського плану відбудови, Європейська Комісія не пропонує секторальних завдань/проектів, а хоче бачити близький зв'язок самого процесу відбудови із розширеним (розгорнутим) порядком здійснення реформ.

Світовий банк запропонував своє бачення щодо відновлення України у неформальній аналітичній записці «Relief, Recovery and Resilient Reconstruction: Supporting Ukraine's Immediate and Medium-Term Economic Needs» (квітень 2022 року) [164] та виокремлює три шляхи відбудови та відновлення України:

а) надання допомоги в період війни (relief) – підтримка функціонування економіки, захист населення;

б) відновлення та відбудова після війни (recovery) – швидкі та узгоджені заходи для відновлення, вихід із політик, що має характер воєнного часу;

в) стійка відбудова, середньострокова стратегія – планування та гарантування відновлення через економічні механізми, подолання бідності, відбудову промислової галузі, модернізації сільського господарства.

Слід зазначити, що бачення Світового банку, на противагу Європейській Комісії різняться. Так, Світовий банк зосереджений на детальній меті та завданнях, особливо це стосується третього етапу. Поглиблена увага прикута до питань макроекономічної стабільності, стимулюванню рушійного приватного сектору, відновленню державних (соціальних) послуг, побудові

нової інфраструктури – енергетичної, транспортної та ін. Також значну увагу приділено питанням енергетики й сільського господарства.

Проведений аналіз концептуальних основ бачення відновлення та розбудови нашої країни з позицій не лише української влади, а й Європейської Комісії та Світового банку дозволяє зробити короткі узагальнення, що розташовані на рис. 3.2. В цьому контексті слід зазначити про спільну об'єднуючу тенденцію щодо відбудови, яка враховує не лише подолання прямих наслідків війни – відновлення будівель, доріг, мостів, але й охоплює стратегічний план розвитку України в середньостроковий період. Об'єднуючим фактом є поділ відновлення країни на етапи [26, с. 9-11].

Концептуальні засади повоєнної відбудови та відновлення України		
Україна	Європейська Комісія	Світовий банк
Подолання наслідків війни та планування стратегічного напрямку розвитку країни у три етапи Етапність визначається важливим елементом загального підходу, що пропонує Україна	Повоєнне відновлення вбачається як системний процес, до якого включено відбудову внаслідок війни, модернізацію України, запровадження широкого діапазону євроінтеграційних реформ, а також підтримку економіки середньострокового розвитку та суспільства	Передбачає як повоєнну відбудову та відновлення, так і цілі, завдання розвитку країни в середньостроковій перспективі Містить конкретні, деталізовані секторальні пріоритети й завдання

Рис.3.2. Концептуальні засади відновлення України(розробка автора на основі: 26).

Як уже зазначалося, Національна рада розробила план відповідних заходів та пропозицій для відновлення країни, що включає 24 групи за відповідними напрямками. У цьому підрозділі зупинимося більш детально на окремих напрямках, що безпосередньо стосуються предмету нашого дослідження.

Так, у розділі матеріалів робочої групи «Європейська інтеграція» основними цілями визначено: забезпечення підтримки ЄС Плану відновлення

країни, здійснення виконання Угоди про асоціацію, забезпечення безупинної й послідовної європейської інтеграції та оперативну комунікацію для сприяння членства України в ЄС, а також всередині держави; здійснення підтримки економіки, а також посилення секторальних взаємозв'язків з країнами ЄС; поглиблення інституційної спроможності між КМУ, центральними органами влади та ВРУ з ціллю імплементації *acquis communautaire* щодо європейської інтеграції; втілення інклюзивного підходу для прийняття управлінських рішень, формування дорожніх карт, напрацювання законодавчих документів для досягнення зворотної відповіді від реального економічного сектору [137].

Пандемія COVID-19 показала слабкі сторони системи охорони здоров'я та реагування в умовах надзвичайних обставин, а в деяких випадках виявилися такі негативні прогалини як навіть відсутність національних, регіональних, місцевих планів заходів, процедур готовності до надзвичайних обставин.

Вторгнення РФ у лютому 2022 року теж сприяло посиленню негативної тенденції, що й так існувала в сфері охорони здоров'я та спричинила нові виклики, що потребують оперативного реагування й вирішення. Проблеми, що стосуються стратегічного планування та реагування в умовах обставин надзвичайного характеру підсилюються обмеженими знаннями та інформацією, що стосується загроз та викликів для здоров'я населення. Окрім цього вплив війни позначився й на проблемах, що стосуються епіднагляду в сфері громадського здоров'я, відстеження факторів навколишнього середовища.

Отже, в період війни цей сектор є досить постраждалим та вкрай вразливим. Фундаментальне завдання, що на сьогодні стоїть перед органами публічної влади – забезпечення захищеності здоров'я людей через попередження раннього виникнення й виявлення надзвичайних обставин, а також результативного реагування на ці обставини.

Головна ціль втілення Плану відновлення у сфері охорони здоров'я – це відновлення, розвиток системи охорони здоров'я, що з новою якістю,

загальнодоступністю послуг зможуть належним чином задовольняти потреби громадян.

Було визначено низку заходів для забезпечення цієї мети, серед яких варто виокремити ті, що корелюють з нашою проблематикою та стосуються надзвичайних обставин. Серед пріоритетних напрямків (цілей), зокрема:

- відповідне посилення медичних послуг, що будуть задовольняти особливі потреби населення (включаючи також ВПО, ветеранів війни), що виникли внаслідок війни та передбачає реабілітаційну допомогу, послуги з психічного здоров'я, що наближені до людини й громад, розвиток ортопедичних, опікових, травматологічних, та послуг, що стосуються інтенсивної терапії, а також поліпшення (покращення) пакетів програми медичних гарантій, що будуть враховувати різні потреб ветеранів війни, людей, що постраждали від воєнних дій;

- відповідне посилення системи громадського здоров'я, готовності до надзвичайних обставин в сфері охорони здоров'я, що передбачає гарантування якісного функціонування спроможного механізму громадського здоров'я, що сприятиме збереження та зміцненню здоров'я людей, попередження хвороб, вчасне виявлення викликів, що постають для здоров'я, реагування на них, утворення комплексної координаційно механізму в системі громадського здоров'я; забезпечення ефективного функціонування системи (національної) крові, що буде сприяти забезпеченню якісного гарантування країною рівноправного, своєчасного доступу громадян (пацієнтів) до безпечних, якісних складових донорської крові в достатній кількості [138, с.4-5].

Питання екологічної безпеки наразі є вкрай важливим, оскільки може спричинити негативні явища природного, техногенного напрямку та створити умови надзвичайних обставин для територій та людей. У плані відновлення та відбудови нашої держави присвячено розділ, що стосується екологічної безпеки.

Ключовою метою повоєнного відновлення України визначено безпечне та чисте довкілля, що спрямовано на процес зближення кліматичних цілей до

всіх секторів економіки та суспільного життя, зведення до мінімуму ризиків, що стосуються екологічної безпеки, якісне забезпечення управління відходами, раціональне використання природних ресурсів, поновлення, розвиток природоохоронних територій, втілення європейських стандартів публічного управління в галузі охорони довкілля.

Для забезпечення ефективного публічного управління у сфері захисту довкілля та природокористування є відновлення інфраструктурних об'єктів національної системи моніторингу довкілля, яка зазнала руйнувань через спричинені воєнні дії; її модернізація, відбудова, діджиталізація.

Для втілення цього проєкту потрібно здійснити ряд кроків, серед яких:

- аудит й відновлення інфраструктурної національної системи моніторингу довкілля, що зазнала руйнувань внаслідок дій воєнного характеру (2022-2025 роки);

- модернізація, утворення нових пунктів для спостережень, модернізація лабораторій національної моніторингової системи довкілля (2024-2032 роки);

- створення матеріальних, організаційних, технічних передумов діяльності центральної референс-лабораторії щодо сфери моніторингу галузі охорони атмосферного повітря (2023-2025 роки);

- створення інформаційних та експертно-аналітичних систем даних щодо довкілля за відповідними підсистемами моніторингу, здійснення забезпечення їхньої відповідної інтеграції до загальної національної автоматизованої екологічної інформаційно-аналітичної системи на відповідній базі – Єдиної екологічної платформи «ЕкоСистема» (2023 - 2025) [136].

Втілення цього проєкту дозволить здійснити удосконалення державної системи моніторингу довкілля, що надасть можливість для забезпечення інформаційних запитів публічного управління, зокрема щодо попередження та своєчасного реагування на обставини надзвичайного характеру, інформування населення щодо стану довкілля.

На сьогодні українська екологічна безпека опинилася в критичному становищі, що посилюється з повномасштабним вторгненням РФ. Так, втілення ризик-орієнтованого підходу для екологічної безпеки України у відповідності з вимогами законодавства ЄС, спрямовано на уникнення й попередження шкоди довкіллю, здоров'ю людини:

а) максимальне усунення ризиків для екологічної безпеки (хімічна, радіаційна безпека);

б) зменшення та усунення (запобігання) промислового забруднення, запровадження принципу «забруднювач платить»;

в) ефективне управління відходами [136, с.11].

Для усунення можливих надзвичайних обставин в сфері природного походження, сектор забезпечення екологічної безпеки має бути спрямований на ухвалення та реалізацію ключових нормативно-правових актів для усунення загроз екологічній безпеці.

Зasadничими напрямками для усунення негативних наслідків в сфері безпеки, що може привести до утворення надзвичайних обставин на окремих територіях або ж місцевостях, має бути здійснено ряд важливих кроків щодо усунення обставин надзвичайного характеру, зокрема:

провести збирання відходів, що були утворені в наслідок військових дій та зберігаються в місцях, що не є пристосованими, прискорити переробку та утилізацію відходів, які утворилися внаслідок війни;

ухвалення підзаконних нормативно-правових актів, для подальшої реалізації Закону України «Про управління відходами» [134];

здійснити оновлення Національного плану управління відходами до 2030 року [101];

здійснити розробку та втілити плани переходу до циркулярної економіки, нульового забруднення, що відповідає меті Європейського зеленого курсу;

проводити відбудову пошкодженої інфраструктури та здійснювати побудову управління інфраструктури відходами у відповідності до вимог та

стандартів ЄС. Це має надати можливість гарантувати не менше як 40% переробки відходів;

здійснити реалізацію нової дозвільної системи, що буде сприяти зменшенню, запобіганню промислового забруднення, проводити контроль у цій сфері.

Пропозиції щодо механізму фінансування, які закріплені у Комюніке Європейської комісії «Ukraine Relief and Reconstruction», містять вимогу щодо сталості: RebuildUkraine Facility має гарантувати, щоб інвестиції в транспорту стратегічну, цифрову й енергетичну інфраструктуру чітко відповідали екологічним та кліматичним стандартам й політикам ЄС [1].

Водночас це своєрідне наполягання є наслідком внутрішньої політики ЄС, що здійснюється в рамках Європейського зеленого курсу для стійкості фінансування у відповідності до європейського бюджету. Тобто, це є своєрідний запропонований «зелений» інструментарій для фінансування, що був запропонований в комюніке Європейською комісією. Це все має сприяти не лише відновленню та відбудові України на зелених основах (засадах), а й на сталий розвиток, що має бути побудований на таких керівних, основоположних ідеях як декарбонізація та кліматична нейтральність, що розраховані на середньострокову перспективу нашої країни.

У цьому контексті слід звернути увагу на аналітичну записку «Зелене повоєнне відновлення України: візія та моделі» розроблену Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля» (серпень, 2022 року) [26]. У цій аналітичній записці міститься аргументована концепція зеленого повоєнного відновлення України, а також розкрито можливі моделі для її впровадження.

Відповідно, в зазначеній аналітичній записці пропонується розглянути дві ймовірні моделі зеленого відновлення – амбітну та прагматичну. Амбітна модель визначає головні цілі – зелені (тобто зелена економіка, стале сільське господарство, зелене зростання та інше), та процеси їхнього досягнення. Фундаментальна візія амбітної моделі звучить як «Зелена Україна як частина глобальної кліматично нейтральної економіки».

До загальних (секторальних) основ зеленого відновлення амбітної моделі мають бути включені: 1) будівництва економіки майбутнього: економічне зростання на засадничих основах декаплінгу (показники макроекономічні зростають, а тиск на природний капітал спадає); 2) збереження природного капіталу, що включає управління земельними та водними ресурсами, збереження біорізноманіття; 3) підвищення якості життя, що включає екологічну якість життя людей; 4) створення сприятливих обставин для зелених інвестицій, інновацій, а також державна підтримка, що стосується зелених секторів у пріоритетних галузях, створення робочих зелених місць.

Розглянемо другу – прагматичну модель, що є своєрідним зеленим інструментарієм для досягнення цілей, що не завжди можна включити до так званих «зелених» (як приклад: енергетична безпека, незалежність та інше). Головна функція цієї моделі для відновлення України полягає в «озеленити» процес відновлення, уникнути негативних довгострокових наслідків з огляду на зелене зростання України (build back better), гарантувати реалізацію окремих, стратегічно важливих ініціатив у цій галузі.

Найважливішими засобами прагматичної зеленої моделі повинні стати: 1) ефективні інструменти, що будуть враховані під час прийняття рішень (екологічних міркувань), це особливо стосується першого та другого етапів відновлення; 2) досить чіткі зелені умови для фінансування обраних об'єктів/напрямів. Саме ці елементи мають утворити ефективні «червоні лінії» для втілення принципу «відбудовувати краще й зеленіше».

Зазначені моделі спрямовані на належне забезпечення сталого повоєнного розвитку країни, кліматично, екологічно стійку та якісну відбудову зруйнованих й пошкоджених об'єктів внаслідок військових дій [26].

Таким чином, зелене (стале) відновлення України потрібно розглядати як одну з потенційних концепцій для повоєнного відновлення. Концепція зеленого відновлення опирається на цілісне бачення розвитку економіки, суспільства та держави в сукупності. Наша держава має перспективу

використати ці можливості, щоб створити фундамент для зеленого зростання в майбутньому. Ця мета стане можливою за умови, що візія відновлення повоєнного стане зеленою.

Для наближення екологічної складової до євроінтеграційних процесів доцільним вбачається здійснити наступні кроки: посилити активну співпрацю ЄС та України у царині науково-дослідної діяльності, здійснювати обмін інформацією, що стосується питань екологічно чистих технологій й інноваційного напрямку, розширювати партнерські відносини щодо розвитку сталих перетворень у секторі екології, захисту довкілля між громадами країн ЄС та України [78, с.67].

Для унормування екологічної складової потрібно впорядкувати та ухвалити ряд євроінтеграційних законопроектів екологічного спрямування, зокрема: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля (економічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері довкілля», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підтримки розвитку вітчизняних галузей надрокористування», «Про лісові репродуктивні ресурси» тощо.

До ефективних засобів боротьби та подолання наслідків військової агресії РФ належить розвиток партнерських відносин з ЄС, а також участь у різноманітних правоохоронних програмних заходах, відновлення екосистем, які постраждали внаслідок війни й у такий спосіб зближується з новими екологічно «чистими» виробничими мережами.

Першорядною особливістю на сьогодні щодо руху до ЄС є те, що наша держава ціною величезних втрат відстоює свій проєвропейський вибір та здійснює захист ЄС від агресії РФ. На противагу від інших країн, які претендують на вступ до ЄС, на українському напрямі зосереджений цілий комплекс політичних та безпекових детермінант геополітичного масштабу, що мають ключове значення для майбутнього як всієї Європи, так і цілого світу.

В цьому полягає ексклюзивність та значення євроінтеграції нашої країни [78, с.62].

Для гідної відповіді на російські військові дії має бути сильна та ефективна політика ЄС та України, що спрятиме зміцненню та спільному партнерстві у сфері безпеки за такими напрямками:

- зміцнення військового та технічного співробітництва з державами ЄС з ціллю гарантування своєчасного, регулярного постачання зброї для України за відповідною номенклатурою;

- удосконалення координації, чітке планування послідовних дій ЄС, України, інших міжнародних партнерів, що стосується питань безпеки на двох-багатосторонньому рівнях (в межах контактної групи оборони України (UDCG), а також враховуючи мету, завдання, що викладено в спільній новій Декларації ЄС-НАТО);

- планування середньострокового механізму фінансової підтримки, що стосується сектору оборони України зі сторони Європейського фонду миру (EPF);

- ініціювання утворення спільних підприємств промислового й оборонного комплексу для забезпечення активізації співпраці в безпековому секторі та прискорений перехід оборонного сектору України на стандарти НАТО;

- розширення програми навчання, спеціалізованої підготовки ЗСУ, Сил територіальної оборони, що проводиться в межах Місії ЄС для надання військової допомоги Україні (EUMAM Ukraine);

- посилення співробітництва Україна-ЄС у секторі опору кіберагресії зі сторони росії. Пришвидшити реалізацію проєкту «Підтримка ЄС для зміцнення кібербезпеки в Україні», забезпечити якісну та ефективну роботу в Києві нової лабораторії ЄС з кіберзахисту. Одночасно в межах програми EU4DigitalUA здійснювати постійний обмін досвідом фахівців з ЄС та українських експертів для втілення найкращих практик захисту даних, побудови системи кіберстійкості;

– забезпечення приєднання до відповідних проєктів PESCO України [78, с.62-63].

Розглядаючи питання відбудови та відновлення Української держави варто згадати про підписаний 12 грудня 2022 року у Парижі Меморандум про порозуміння між Урядом України та Міжнародною фінансовою корпорацією (IFC) [157] про створення та впровадження інструментів щодо залучення приватних інвесторів для відбудови та відновлення інфраструктури. В рамках цього проєкту IFC буде надавати допомогу нашій країні для відновлення й залучення інвестицій в інфраструктуру.

Отже, ця співпраця буде побудована на допомозі IFC для пошуку та відбору пріоритетних проєктів щодо відновлення України, створення сприятливого середовища для пошуку приватних інвестицій, зокрема мова йде про проєкти державно-приватного партнерства – транспорт, соціальна інфраструктура, енергетика, логістика.

В Ірпені 12 січня 2023 року відбулася презентація напрямку «Відбудова України» фандрейзингової платформи UNITED24 [166]. В межах цього напрямку запланована відбудова перших 18 будинків в Київській області – це Ірпінь, Гостомель, Бородянка, та включаючи такі села як Бузове, Мила Дмитрівської територіальної громади. Це надасть змогу повернутися до власної оселі 4 237 українців.

Необхідна сума для відновлення будинків становить 719 мільйонів гривень. Так, за допомогою донорів UNITED24 (110 держав) вже вдалося зібрано більш як 504 мільйони гривень. Також здійснення робіт по відновленню будинків буде певною мірою реалізовуватися через державний бюджет та внески мешканців.

Враховуючи підходи до визначення сталого розвитку на рівні Організації Об'єднаних Націй відзначається, що до основних складових цього процесу відносять захист природного середовища, економічний розвиток та соціальну інклюзію. Разом з тим, сталий розвиток не є можливим без

забезпечення безпеки, миру та злагодженої співпраці на світовій арені [146, с.224]

Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року [135] є своєрідними показниками для підготовки прогнозних проєктів та програмних документів, проєктів правових актів для гарантування збалансованості соціального, економічного, екологічного вимірів сталого розвитку країни.

Так, 17 Цілей, що визначені в документі до 2030 року а також 169 належних завдань, 232 унікальні індикатори – це своєрідний фундамент для відновлення та відбудови України на державному та регіональному рівнях, через два складники:

1) стануть показником на стадії швидкого відновлення, відбудови критичної, економічної, соціальної інфраструктури для повернення людей у власне житло;

2) забезпечать засади як для середньострокових, так і довгострокових зусиль для відновлення шляхом підходу «відбудувати краще», і разом з цим, виконання вимог щодо приєднання до ЄС. Цілі сталого розвитку, їхні основні показники ефективності будуть спряти формування політики на національному рівні, слугуватимуть її впровадженню на регіональному, місцевому рівнях [159].

Таким чином, Цілі сталого розвитку, затверджені Указом Президента України до 2030 року – це своєрідний непохитний показник, що спрямований на розроблення проєктів програмних, прогнозних документів соціальної, економічної, екологічної спрямованості. Для сучасного етапу в умовах відбудови та відновлення України Цілі сталого розвитку є певним показником задля ефективної, результативної та якісно нової відбудови країни.

Війна диктує свої умови та вимагає послідовності дій, професіоналізму, індивідуального ставлення в умовах окремої кризової ситуації, що склалася за надзвичайних обставин.

Відсутність в Україні стратегії глобального правового та політичного розвитку спричиняє певні неузгодженості в різного напрямку стратегічних

документах, зокрема це стосується термінологічної визначеності понять, запланованих планах відповідних дій, термінах виконання стратегій. Так, всі документи стратегічного спрямування мають розроблятися у належності до цілісної та єдиної методології та складатися не лише з концептуальних засадничих ідей, але й мати точний план дій, відповідні індикатори, упорядковану систему оцінки й моніторингу, окреслене коло відповідальних установ (осіб) [61, с.25].

У відповідності з догмами адаптивного управління аналіз загроз та відповідних ризиків національній безпеці має здійснюватися на постійній основі. Наразі вже є очевидним той факт, що безпекова сфера зазнає кардинальних змін після закінчення війни. Також буде змінено і пріоритетні напрямки та потреби у царині захисту національних інтересів та майбутнього розвитку країни. Як зазначає О.О.Резнікова, у цьому випадку «...після війни має бути запроваджений новий цикл стратегічного планування, і за результатами якого доцільно додати уточнення до Стратегії національної безпеки України та галузевих безпекових стратегій» [147].

Після закінчення війни всеажливе значення для України матимуть такі подальші кроки – підвищений рівень оборонної здатності країни та реагування на обставини надзвичайного характеру, поглиблена співпраця з міжнародними партнерами, відновлення економіки країни, підвищення рівня ефективного публічно управління та інше.

Також, як держава – засновник ООН Україна повинна долучитися до активної участі в реформування цієї міжнародної організації для удосконалення ефективності її діяльності у відповідності із сформованих Статутом ООН принципів, цілей та, відповідно, для забезпечення миру та здійснення результативних спільних кроків щодо запобігання й усунення небезпеки миру, а також придушення подій агресії, інших порушень миру [147].

Негативний вплив має відсутність стратегії, що показувала б довгострокове бачення розвитку нашої країни та впливає негативно на стратегічний розвиток сектору безпеки та оборони.

У відповідності з Указом Президента України від 14 вересня 2020 року №392/2020 було схвалено Стратегію національної безпеки України [128], що була розроблена Радою національної безпеки і оборони України. У відповідності з цим законодавчим актом було визначено головні пріоритети національних інтересів, гарантування національної безпеки, мету та основні напрями державної політики щодо сфери національної безпеки, поточні та прогнозовані загрози національній безпеці та інтересам країни (враховуючи зовнішньополітичні та внутрішні умови), головні напрями зовнішньополітичної, внутрішньополітичної діяльності України для забезпечення національної безпеки, а також визначено основні напрямки та завдання щодо реформування та розвитку сфери оборони і безпеки.

Слід констатувати, що цей стратегічний документ має позитивне спрямування та можна вважати схвальним прогресивним напрямком для розвитку Української держави щодо сфери безпеки, захисту національних інтересів, зовнішнього та внутрішнього напрямків діяльності щодо питань оборони та безпеки, а також орієнтирів розробки інших стратегій, що стосуються цієї сфери.

У цьому контексті слід згадати й про такий значущий документ, що був введений в дію Указом Президента України від 25 березня 2021 року № 121/2021 «Про Стратегію воєнної безпеки України» [130]. Зазначена Стратегія визначає головну ціль – своєчасну підготовку та забезпечення оборони України, що має будуватися на засадничих основах стійкості, стримування, чіткої взаємодії, що покликана забезпечувати воєнну безпеку, територіальну цілісність, суверенітет Української держави у відповідності з Основним Законом в межах державного кордону, бути спрямованою на інтеграцію України до євроатлантичного безпекового простору і вступ до

НАТО, а також прогнозує активну участь в операціях міжнародного рівня щодо підтримки безпеки та миру.

Стимування в аспекті всеохоплюючої оборони України прогнозує готовність сил оборони країни, національної економіки, всієї держави (населення) для надання гідної відсічі військовій агресії проти України, накопичення потужностей протиповітряної оборони, створення комплексної територіальної оборони, вжиття превентивних заходів протидії військовим загрозам, досягнення, підтримання спроможностей здійснити противнику неприйнятних воєнних, політичних та інших втрат, з огляду на що він повинен буде відмовитися від ескалації чи припинити військову агресію проти України.

Здійснивши огляд зазначеного документу, слід відзначити, що державні управлінські структури нашої країни осмислювали та розуміли ті воєнні загрози, що нависли над країною щодо можливого повномасштабного вторгнення РФ проти України.

Отже, стійка стратегія управління в надзвичайних, кризових обставинах може пристосовуватися та давати гідну відповідь на будь-які обставини надзвичайного характеру. Важливим є злагоджена взаємодія органів публічної влади (їх посадових осіб), що буде спроможна ефективно діяти за надзвичайних обставин. Керівництву в умовах війни потрібно встановити основоположні, керівні ідеї, принципи, протоколи, здійснювати регулярне відслідковування планів, здійснювати підготовку посадових осіб органів публічної влади для тих випадків, коли настають надзвичайні обставини.

Можна зробити коротенький висновок про те, що саме стратегія управління в кризових, надзвичайних обставинах може бути адаптована та реагувати на будь-які обставини. Важливим вважаємо сформулювати професійну та готову до всього команду управлінських кадрів – це завдання побудованої правильно стратегії.

Ми підтримуємо думку У.В.Мовчана про те, що стратегічне спрямування в протистоянні існуючим безпековим загрозам надало б

можливість детальніше та більш ґрунтовно здійснити підготовку до їх настання. Українська держава показує не тільки гідне, але й по-справжньому міцне протистояння ворогу, відбиваючи на різних сторонах атаки. Дослідник зазначає, що держава має використати цей урок для майбутнього та негайного вдосконалення та покращення процесів стратегічного планування, і не тільки в секторі оборони та безпеки, а також в діапазоні всього політичного та правового розвитку країни [61, с.25].

Першорядне завдання на даному етапі – це підвищення рівня ефективності публічного управління через втілення відповідних інституційних стандартів щодо врегулювання цієї сфери, що є характерними для розвинених країн світу. Передусім це має відношення до нових критеріїв стратегування розвитку країни та регіонів.

Так, Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки [98] є засадничим планувальним документом щодо втілення секторальних стратегій розвитку, спрямування державної політики в різних галузях, здійснення ефективного застосування державних ресурсів в регіонах, територіальних громадах для забезпечення інтересів громадян, цілісності держави, сталого розвитку історичних місць, захист навколишнього природного середовища, сталого використання природних ресурсів.

Стратегічна мета щодо державної регіональної політики до 2027 року визначена за допомогою трьох стратегічних складових курсів:

- (а) формування об'єднаної країни в соціальному, безпековому, екологічному, гуманітарному, економічному і просторовому вимірах;
- (б) удосконалення ступеня конкурентоспроможності регіонів;
- (в) побудова багаторівневого ефективного врядування.

Пріоритетними напрямками щодо регіонального розвитку до 2027 року визначено наступні:

- розвиток інфраструктурної, економічної, соціальної та культурної зв'язаності, а також інтегрованості на рівнях – національному, регіональному, місцевому;

- пришвидшення економічного розвитку регіонів, територій, що мають низький рівень соціального та економічного розвитку із забезпеченням поліпшення стану навколишнього природного середовища, невиснажливого використання природних ресурсів;

- підвищення якісного забезпечення доступних для громадян послуг, що надаються органами публічної адміністрації (незалежно від місця проживання, переважно на засадах цифровізації);

- охорона культурної спадщини, необхідне збереження традиційного типу середовища населених пунктів.

Відповідно, Державна стратегія регіонального розвитку України повинна визначати стратегічні пріоритетні напрямки розвитку якщо не окремо для кожного регіону, то у всякому разі для окремих груп (центральных, тих, що постраждали внаслідок військових дій, прикордонних з Європейським союзом, приморських, прикордонних з Білоруссю й рф тощо). З іншої сторони, зближення до єдиних стандартів стратегічного планування регіонального розвитку – державному, локальному, регіональному, субрегіональному щаблях повинно здійснюватися одночасно з розробленням планів річного розвитку для кожного окремого об'єкта стратегічного планування. Спільною об'єднуючою частиною цих планів має стати їх відповідне бюджетне забезпечення. Послідовність цього процесу прогнозує виконання поспіль п'яти дій: 1) зазначення у Державній стратегії розвитку регіонів місця, значення окремого, кожного великого регіону (центрального, західний, східний, північно-приморський); 2) процес створення стратегій розвитку для кожної області відповідно, в рамках цих великих регіонів); 3) розробка стратегій розвитку для територіальних громад і окремих районів у відповідності розроблених стратегій для областей; 4) схвалення щорічних планів розвитку для кожного окремого регіону, району, громади; 5) формування обласних, районних, місцевих річних бюджетів, де повинні бути передбачені видатки для втілення зазначених річних планів розвитку. Однак стратегування розвитку територіальних громад повинно відбуватися з

урахуванням засадничих положень чинних стратегій розвитку належних районів, регіонів та таким чином, щоб це не суперечило стратегічним й операційним цілям громад, їхнього ролі, місця в просторовому розвитку певного субрегіону або регіону [6, с.33-34].

На сьогодні в Україні актуальності набуває процес формування нової системи управління стратегічним розвитком держави, регіонів, громад з урахування важливих потреб в умовах надзвичайних обставин, що стосується, в першу чергу, воєнного стану. Головними механізмами розвитку публічного управління, що спрямовані на підвищення його ефективності через втілення нової моделі стратегування, ефективних інструментів стратегічного планування – фінансовий (визначає налагодження стійкої системи фінансування заходів, що передбачені в стратегічних документах, планах розвитку належних територій та громад), соціальний (передбачає відповідні зусилля з трансформації соціальних інститутів, перш за все неформальних для подолання існуючих інституційних дисфункцій, обмежень, що блокують розвиток країни, регіонів), ринковий (спрямований на підвищений рівень ефективності використання існуючих людських, матеріальних, природних ресурсів через втілення відкритої конкуренції, демонополізації ринків, приватизація державно майна та комунальної власності, що використовуються доволі не ефективно) [6, с.34].

Окрім стратегічного планування, важливе значення для розвитку публічного управління в умовах надзвичайних обставин належить планування у випадку реалізації відповідних загроз, кризових, надзвичайних обставин. Слід приділити увагу й питанням формування спільних злагоджених дій з реагування на обставини надзвичайного характеру. Відповідно, різні надзвичайні обставини можуть мати схожі наслідки (пошкодження інфраструктури та будинків, нанесення шкоди здоров'ю й життю людей та інше). Протистояння певним викликам надзвичайного характеру та їх ліквідація вимагають однакових послідовних дій реагування. З цією метою

для планування слід виокремити відповідні сектори типових, подібних надзвичайних обставин та всеохоплюючих заходів на їх реагування.

Не менш важливим напрямом щодо удосконалення планування в умовах надзвичайних обставин є процес розвитку міжнародного співробітництва. Так, у межах співпраці України з НАТО, як слушно зазначає О.О.Резнікова, варто сконцентрувати зусилля на отриманні представниками органів публічної влади та місцевого самоврядування України відповідних, належних знань та навичок щодо підготовки планів на випадок кризових обставин надзвичайного характеру, здійснити проведення оглядів з питань, що стосуються готовності, у тому числі й проводити організацію та реалізовувати спільні з представниками НАТО навчань, тренувань [146, с.404].

Для євроінтеграційних процесів Україна не може взяти за основу шаблони східноєвропейських країн, однак сучасні виклики, що пов'язані з повоєнним відновленням країни, загрози зі сторони РФ для забезпечення європейської безпеки утворюють якісно новий поштовх. Саме тому вступ Української держави має відбуватися на відповідних принципах, зокрема:

1) маємо говорити не про «відновлення» України, а про її трансформацію, що має охоплювати не лише горизонтальні, але й галузеві питання. Всеохоплююча трансформація буде ефективною та результативною, якщо зміни матимуть масштабний і рушійний характер, тобто ця трансформація має відбуватися швидко та якісною, зберігаючи при цьому швидкість без заподіяння шкоди для якості. Трансформаційні процеси та вступ до ЄС повинні відбуватися не просто рівночасно, паралельно – це має бути цілісний всеохоплюючий інтегрований процес під спільним управлінням ЄС та України;

2) швидкість, оперативність та своєчасність має ключове значення, адже лише пришвидшені, незворотні зміни мають змогу зміцнити довіру українських інституцій, та України у цілому. Так, еволюційний підхід буде розумітися як затягування фундаментальних змін, понизить стійкість та дасть РФ більше часу для її руйнівної, негативної діяльності;

3) безпеці буде відведено провідне місце в період трансформаційних змін та вступу до ЄС. Відповідно, вступ нашої країни матиме принципові відмінності від попередніх прикладів країн, що вступили до ЄС. У цьому аспекті важливу роль відіграє управління ризиками, що є надзвичайно важливим, оскільки всеохоплююча трансформація можлива лише за умови, що суб'єкти економіки (уряди, приватні підприємства, міжнародні фінансові інституції) будуть чітко переконані, що зможуть здійснювати керівництво своїми ризиками незагрозливо та економічно ефективно;

4) комплекс якісних змін має будуватися на чіткій об'єднаній стратегії Україна-ЄС. Україна має визначитися сама що та яким чином робити і це має бути наша відповідальність, але має бути алгоритм чіткої спільної стратегії та відповідних дій, щоб мати змогу отримати довіру й імпульс. Так, відповідно для органів місцевого самоврядування мають бути надані більш ширші повноваження для прийняття рішень. Також трансформація має бути більш відкритою і для інститутів громадянського суспільства, адже їхня результативна, інституційно гарантована участь на сьогодні має вкрай важливе значення. Організація щодо відбудови та відновлення насамперед має здійснити поправки щодо обмеження інституційної спроможності, забезпечити прозорість, відкритість та ефективність процесу в Українській державі [9, с.41-42].

Не дивлячись на такі позитивні обставини як розгорнута зовнішня підтримка України, наразі залишається надзвичайно важливим у найкоротші терміни (в період коротко- та середньострокової перспективи) забезпечити економічну стійкість – невідкладне втілення реформ та повоєнну відбудову.

Українська державу потрібно не просто відбудувати, а відбудувати кращою, аніж вона була. Тому відбудова буде вимагатиме скоординованих дій органів публічної влади для поєднання надзвичайних заходів, що мають бути націлені на усунення наслідків військового вторгнення, структурних реформ, які будуть цілеспрямовані на вирішення існуючих в країні проблем.

3.2 Напрями удосконалення організаційного та нормативно-правового механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин в Україні

На даному етапі діяльність всіх органів публічного управління за надзвичайних обставин приділяється досить прискіплива та особлива увага. Пов'язано це в першу чергу з тим, що наростання зовнішніх та внутрішніх викликів та загроз безпеки України вимагає вжиття додаткових заходів, спрямованих на забезпечення безпеки, зміцнення громадського порядку, підвищення захищеності громадян, суспільства та держави від протиправних посягань, небезпек техногенного та природного характеру, соціального та воєнного походження.

Необхідність відповіді на виклики, перед якими сьогодні постала наша держава, вимагає розробки нових та актуалізації існуючих концептуальних фундаментальних основ забезпечення безпеки України.

Безперервне вдосконалення законодавства, пов'язане характерною зміною обставин як в державі, так і світі, вдосконалення правозастосовної практики органів публічної влади потребують постійного коригування правового забезпечення, їхньої оперативної та управлінської діяльності.

Правова регламентація щодо діяльності суб'єктів публічної влади в умовах надзвичайних обставин повинна постійно удосконалюватися. Це зумовлено різноманітністю ризиків та небезпек, що мають характер постійно змінюються, адже мають кореляційний зв'язок із динамічними внутрішніми та зовнішніми державними процесами. Постійно з'являються нові відносини, що конче потребують правового опосередкування.

На сьогодні слід констатувати, що надважливу роль в умовах надзвичайних обставин відіграє злагоджена взаємодія між центральними

органами виконавчої влади. Натомість це питання не врегульовано належним чином. Особливої ваги набуває вирішення зазначеного питання з огляду на складності процесів правового регулювання діяльності органів публічного управління в умовах надзвичайних обставин. Надзвичайні обставини характеризуються підвищеним рівнем різносторонніх небезпечних ризиків, що потребують вжиття цілісних, комплексних заходів та залучення до цього процесу різних органів публічного управління.

Питання взаємодії органів публічного управління в умовах надзвичайних обставин повинно бути врегульоване шляхом прийняття спеціального окремого законодавчого акту чи/або через прийняття відповідних підзаконних нормативно-правових актів – положень, інструкцій, де мають бути чітко зафіксовані загальні фундаментальні засади взаємодії між зазначеними органами управління, особливості взаємодії за наявності певних загроз й ризиків за обставин надзвичайного характеру.

Удосконалення управлінської складової – це невід’ємна частина поліпшення діяльності всього механізму правового регулювання. Отже, до заходів, що направлені на її удосконалення відносять: повсякчасну оптимізацію організаційної структури; покращення стимулювання діяльності (роботи); розвиток форм, методів підготовки, розміщення, стимулювання, просування кадрів; зміцнення технічної, матеріальної бази у відповідності з досягненнями наукового, технічного, соціального прогресу [64, с.139].

Управлінська діяльність завжди має цілеспрямований характер. Рішення та дії відповідних суб’єктів владних повноважень мають відповідну мету, яка обумовлює наявність певних завдань, вирішення яких має відбуватися на підставі прийнятих управлінських рішень, а також у відповідності з системою засобів, способів, прийомів правового й управлінського впливу на систему правовідносин. Тому при розробленні відповідних концепцій, різних цільових програм, що стосуються надзвичайних обставин, у першу чергу, необхідно визначити означені складники.

Зважаючи на той факт, що зарубіжний досвід є важливою складовою удосконалення публічного управління в умовах надзвичайних обставин, необхідною є розробка власної моделі, яка б цілком відповідала національній ментальності, особливостям та функціонувала на засадничих не тільки вітчизняних суспільних та філософських, але й історичних та культурних традиціях [39, с.7].

Враховуючи реформу децентралізації влади та об'єднання територіальних громад в Україні, зважаючи на проєвропейський напрямок розвитку нашої держави необхідно прийняти належні законодавчі акти для забезпечення ефективного планування, координації, контролю за виконанням відповідних заходів в умовах надзвичайних обставин на рівні територіальних громад. За умов сьогодення при прийнятті законодавчих й управлінських рішень необхідною умовою є пошук прийняття компромісних рішень між потребами громад, приватними підприємствами на їх території, волонтерами для реагування та запобігання надзвичайним обставинам, а також покращення сприйняття реагування на них.

Таким чином, ефективне, своєчасне реагування на виклики та загрози в умовах сьогодення потребує побудови послідовно нової системи за умов надзвичайних обставин, на яку буде покладено обов'язок забезпечувати скоординовану, законодавчо регламентовану роботу її суб'єктів, яка направлена на захист національних інтересів, цінностей. Якісне вдосконалення та реформування цієї системи є можливе лише шляхом чітко визначеної правової регламентації її структури та функцій. Також система має бути результативною та об'єднаною в систему міжнародного, регіонального безпекового середовища як їх цілісна складова.

Варто зазначити, що саме при допомозі послідовної, злагодженої взаємодії усіх складових механізму правового регулювання (правові норми, конкретні дії щодо реалізації прав, обов'язків, правовідносини, а також гарантій – засобів їх забезпечення), можливо досягнути найрезультативнішого виконання відповідних завдань й функцій, що постають перед країною та

перед конкретними суб'єктами в умовах надзвичайних обставин в Україні в контексті специфіки сучасних тенденцій забезпечення безпеки.

Організаційне забезпечення взаємодії між органами публічної влади запропоновано удосконалити шляхом:

встановлення порядку послідовних дій, прийняття рішення керівників, їх посадових осіб органів управління, питання щодо організації взаємодії при цьому використовуючи найбільш доцільні методи, що мають відповідати умовам конкретної надзвичайної обставини;

визначення основним методом організації взаємодії, а саме: погодження та розподіл дій між підрозділами для досягнення розуміння кожним керівником (управлінцем) відповідної послідовності здійснення спільних дій відповідно до етапів та порядку дій;

організації діяльності органів публічного управління у надзвичайних обставинах щодо організації взаємодії за відповідними режимами та методами: у режимі повсякденного функціонування, підвищеної готовності – методом перегляду розвитку сценаріїв надзвичайної обставини та заслуховування порядку спільних зусиль управлінців нижчої ланки керівництва;

у режимі надзвичайної обставини – методом вказівок та поєднання вказаних методів [5, с.24].

Виходячи з проведеного аналізу для підвищення ефективності діяльності органів публічного управління, на наш погляд, необхідно:

– обґрунтувати теоретичні засади системи законодавства про надзвичайні обставини;

– надати всеохоплюючу оцінку існуючої законодавчої бази щодо правового регулювання з проблемних питань безпеки при надзвичайних обставинах;

– врегулювати питання щодо вироблення єдиного термінологічного понятійного апарату для законодавчих актів в цій сфері;

– окреслити перелік нормативно-правових актів, що необхідно розробити та прийняти для цілісного забезпечення безпеки при надзвичайних обставинах;

– визначити послідовність дій щодо розробки законодавчих актів.

Дослідження результатів діяльності органів публічної влади за надзвичайних обставин показує, що наявні помилки та недоліки багато в чому обумовлені недосконалістю системи правового регулювання, що склалася.

Насамперед слід зазначити про недоліки в правовому регулюванні режимів функціонування органів управління, а також формувань, що залучаються, і засобів при загрозі або настанні надзвичайних обставин соціального характеру. Таким чином, виникає необхідність розробки нових та доопрацювання чинних правових актів, які регламентують порядок організації та дій органів публічної управління в умовах надзвичайних обставин.

Важливо відзначити, що за наявності конституційного й законодавчого регулювання надзвичайних правових режимів останнім часом в практичній площині відбувається фактичне ігнорування Конституції та Законів України.

У науковому коментарі до Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» С.Кузніченко також наголошує: «Захист прав і свобод людини й громадянина – це одне з найбільш найактуальніших завдань на сьогодні, що давно припинило бути сферою зацікавленості окремих країн та правозахисних організацій, перейшло в категорію пріоритетних як для всього міжнародного співтовариства, так і для України безпосередньо». Цьому підтвердженням є події, які виникли наприкінці лютого 2014 року в нашій державі та пов'язані із зовнішньою військовою, збройною агресією у відношенні до України в порушення міжнародних угод, норм національного законодавства. Такі обставини ускладнюють як політичну, так і соціальну та економічну ситуацію в країні, що призводить до гуманітарної катастрофи, значної кількості людських жертв, цивільного населення, недотримання діяльності системи інфраструктури, винищення матеріальних об'єктів різних

форм власності, що зумовило велику кількість біженців, переселенців із відповідних територій [46, с. 140-145].

Такі досить складні обставини у державі створюють практичну загрозу національній безпеці, територіальній цілісності Української держави, що обумовлює органи влади й місцевого самоврядування схвалювати термінові надзвичайні управлінські рішення на підставі чинних національних актів. Крім цього, оптимізація публічного управління змушує швидко приймати нові правові механізми для введення спеціальних правових режимів за таких умов, що склалися для гарантування законності й нормалізації стану правопорядку в країні. Так, наприклад, 15 квітня 2014 року був прийнятий законодавчий акт «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [96], де визначено статус тимчасово окупованої території нашої держави, встановлення особливого правового режиму на цій території, окреслено особливості діяльності органів влади, місцевого самоврядування, підприємств, організацій, установ в умовах цього режиму, дотримання та захисту прав, свобод людини, а також прав, законних інтересів юридичних осіб.

За таких обставин виникає суспільна потреба, що надає правові підстави для введення в дію й інших видів особливих спеціальних правових режимів, відповідно й тих, механізми та інструменти запровадження й реалізації яких передбачені як Законом України «Про правовий режим надзвичайного стану», так й іншими законами та підзаконними нормативно-правовими актами. Велика кількість комплексних небезпек різного походження вимагає створення спеціальних правових інструментів регулювання суспільних відносин, що виникають за надзвичайних обставин.

Вважаємо, національні акти, що регулюють діяльність органів публічного управління за надзвичайних обставин необхідно впорядкувати та систематизувати.

Слід консолідувати аналізовані законодавчі акти. Мають бути чітко визначені права, обов'язки та відповідальність кожного органу публічного

управління, а також питання всебічного забезпечення їхньої діяльності в особливих умовах за надзвичайних обставин. Окрім того, мають бути визначені режими функціонування (режим підвищеної готовності, режим надзвичайної обставини) органів управління, а також сили та засоби, що залучаються в умовах надзвичайних обставин.

Причини та умови, а також наслідки надзвичайних обставин різні. Залежно від їхнього конкретного виду значно відрізняються порядок реагування, застосовування сил, засобів, форми, способи діяльності тощо. У зв'язку з цим кодифікувати в якомусь одному правовому акті питання правового регулювання діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах за надзвичайних обставин досить складно. Однак вони заслуговують пильної уваги та подальшого наукового опрацювання.

Вирішення досліджуваних проблем доцільно здійснити за допомогою розробки та прийняття спеціальних правових актів національного законодавства, спрямованих на уніфікацію та усунення наявних протиріч, а також подальшої міжвідомчої та відомчої регламентації діяльності державних органів виконавчої влади в умовах надзвичайних обставин.

Процес реформування, військова агресія РФ, що триває у державі вже більше року, вимагають відповідного нормативного забезпечення публічного управління в умовах надзвичайних обставин та мають важливе значення для ефективної роботи органів управління щодо перетворення в життя їх вимог [55, с.65]. Всі повноваження, суб'єкти, об'єкти, основні напрямки публічного управління, що здійснюється за умов надзвичайних обставин, мають бути чітко окреслені та впорядковані в нормативно-правових актах, інших законодавчих документах (що мають загальнообов'язковий характер), правилах (що визначають правові засади та послідовність завдань органів публічного управління), що наділені владними повноваженнями, а також процедурний характер їх застосування. Без належного нормативного закріплення та організації діяльності з реалізації визначених у законодавчих

актах основ, форм, методів здійснення публічно-управлінської діяльності в умовах надзвичайних обставин неможливим стає належне правове регулювання цієї групи суспільних відносин.

Для правової складової публічного управління в умовах надзвичайних обставин необхідним вбачається розпочати з визначення загальної мети, відповідних завдань, спеціалізації, кола суб'єктів, що їх здійснюють. У свою чергу, кожен орган публічної влади має окреслити для себе чітку основну мету, покладений обов'язок для прийняття управлінських рішень надзвичайного характеру, свої завдання та повноваження у цій сфері, бути чітко обізнаним щодо діяльності та повноваження (компетенції) інших органів за умов настання надзвичайних обставин.

Беззаперечним є той факт, що серед проблемних питань законодавчого забезпечення в публічному управлінні в умовах надзвичайних обставин саме проблема законодавчого регулювання є актуальною та пріоритетною. У цьому випадку саме нормотворчість є не стільки засобом впровадження відповідних порядків, необхідних державі, скільки засіб упорядкування, стабільного функціонування самого суспільства, формування соціально необхідних та важливих відносин між громадянами, громадськими утвореннями, апаратом публічного управління за надзвичайних обставин. Від розгалуженості та якості системи норм права, що закріплюють напрямки, форми, методи, принципи надзвичайних обставин (у тому числі принципи діяльності публічних органів, що їх здійснюють), повноваження органів влади за умов настання надзвичайних обставин, неабиякою мірою залежить стан визначеності справ у публічному управлінні, суспільстві в цілому.

Правова самобутність законодавчих норм щодо регулювання діяльності суб'єктів владних повноважень в умовах надзвичайних обставин обумовлена метою, задля яких вони приймаються, і своєрідною особливістю сфери щодо їх застосування. Закон не може бути єдиним та екстраординарним способом виявлення державної волі, і тому через множинність та розмаїтість суспільних відносин, що вимагають правового регулювання, виникає потреба у прийнятті

підзаконних нормативно-правових актів. З цих мотивів постає проблема приведення законодавчих норм надзвичайних обставин у відповідну, науково обґрунтовану впорядковану систему, визначення відповідних стандартів діяльності в умовах надзвичайних обставин [62, с.100-101].

У ст. 64 Конституції України зафіксовано принцип неможливості обмеження конституційних прав та свобод людини і громадянина, окрім випадків, що передбачені Основним Законом. Однак, із цієї норми існують два винятки – режим воєнного й надзвичайного стану. Таким чином, вважаємо, що саме положення тих законодавчих актів, що врегульовують такі обмеження, потребують найдбайливішого заповнення прогалин, усунення колізій у відповідності з нормами Основного Закону.

Отже, хоча обмеження прав громадян та юридичних осіб, передбачених Основним Законом, є вимушеним кроком, застосування якого є невідворотним у випадку введення в дію надзвичайних правових режимів, однак, при цьому повинна бути розроблена сукупність заходів, що б унеможливили перевищення відповідних службових повноважень з боку самих органів публічної влади в обставинах, коли захист прав, передбачених Конституцією України, є обмеженим в силу виняткових обставин, а внесення відповідних змін до Конституції та законів України є неможливим.

У межах існуючого нормативно-правового механізму публічного управління в умовах надзвичайних обставин відсутні чітко ухвалені інструкції для реалізації положень законодавчих та підзаконних правових актів про попередження цих ризиків, а також є відсутній якісний та результативний механізм щодо контролю запобіжних заходів виникнення надзвичайних обставин. У цьому ракурсі необхідно додати, що сучасний етап характеризується відсутністю чіткого розмежування повноважень між органами публічної влади та місцевого самоврядування щодо здійснення зазначеного контролю.

Конституційна прерогатива щодо введення в Україні воєнного чи ж надзвичайного стану належить Президенту України (п. 20, 21 ч.1. ст. 106

Конституції України), належний указ якого повинен бути схвалений законодавчим органом на протязі двох днів від часу звернення (п 31 ч. 1 ст. 85 Конституції Основного Закону). Проте, на думку судді Конституційного Суду України В.І.Шишкіна, змістовне наповнення ч. 2 ст. 157 Конституції України показує не на сам факт про оголошення Президентом акту щодо введення воєнного чи надзвичайного стану, а на умови існування одного із цих станів. Визначення дефініції змісту зазначеної норми Основного Закону потребує цілісного, комплексного аналізу ситуації, що виникла в Україні через анексію частини території, окупацією військами іноземними ще частини окремої її території, і відповідно, проведенням антитерористичної операції, а також правових актів, що закріплюють правові відносини, що зумовлені зазначеними подіями [71; 52, с.185].

Визначення таких особливих обставин як «умови воєнного стану» та «введення воєнного стану» тісно переплітаються між собою, але не є ідентичними. Приводом для введення воєнного стану є чіткі об'єктивно виражені реальні обставини та законодавчі акти, що засвідчують наявність існування умов воєнного стану. У сучасних умовах можна виокремити наступні:

1) сам факт військової збройної агресії, а також окупації відповідної частини території України – Автономної Республіки Крим, міста Севастополя з їх подальшою анексією, що відбулося у результаті прямого вторгнення військ рф. Відповідно до Закону України «Про оборону України» (ст. 1) збройна агресія – це використання іншою державою чи групою держав військової сили проти Української держави. Збройною агресією проти нашої країни можна вважається будь-яку з наступних дій: вторгнення, напад збройних сил іншої держави чи групи держав на територію Української держави, та відповідно, анексія частини території чи ж окупація України; блокування портів, повітряного простору, узбережжя, недотримання комунікацій України військовими силами іншої країни чи груп країн; напад військових формувань іншої держави або групи держав на збройні сухопутні,

морські або повітряні сили, флоти України; засилання іншою країною чи від її імені озброєних груп постійних чи тимчасових (нерегулярних) сил, що здійснюють акти застосування військової сили проти України, що мають досить серйозний характер, що це тотожно перерахованим в абзацах п'ятому – сьомому цієї статті діям, у тому числі й досить значна участь третьої країни в таких діях [121].

Як зазначається «...вочевидь, що дії рф проти України протягом 2014-2016 років у відповідності з зазначеним законом слід визначити як збройну агресію» [70]. Відповідно, факти такого спрямування можна вважати підставою для визнання наявності умов воєнного стану.

2) до таких підстав потрібно віднести факти ряду політичних звернень, заяв, законодавчих, інших нормативно-правових актів органів публічної влади, за розумінням яких безпосередньо виявляється наявність факту збройної агресії з боку рф та, відповідно, реальної небезпеки суверенітету, територіальної цілісності Української держави. В законах України, актах Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Президента України незаперечно відмічається оцінка воєнних дій, які здійснюються в нашій державі упродовж 2014-2016 років, такими сутнісними визначеннями, як війна, збройна чи воєнна агресія, неприхована агресія, ескалація збройної агресії, безпосереднє воєнне вторгнення, окупація, бойові дії, окупаційні сили, відсіч збройній агресії тощо.

З огляду на зазначене, можна констатувати про правове визнання органами публічної влади фактичної наявності бойових дій на території Української держави задля військового захисту територій України, її незалежності та суверенітету від воєнного вторгнення рф.

Окремо можна зазначити про Заяву Верховної Ради України «Про відсіч збройній агресії Російської Федерації та подолання її наслідків» (затверджена постановою ВРУ від 21 квітня 2015 року № 337-VIII), де окреслюється стан воєнної окупації та анексії Криму, бойові дії зі сторони регулярних формувань Збройних Сил рф, що переступили територіальні межі кордону України на її

материковій частині, здійснили атаку на підрозділи державної прикордонної служби та ЗСУ застосовуючи всі види вогневого ураження у сухопутній війні з наступною окупацією відповідної території Донецької й Луганської областей України.

Також, відповідно до ст.2 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [96] відзначається, що цим законом визначається статус території України, що тимчасово окупована внаслідок збройної агресії РФ та відповідно встановлює особливий правовий режим на цій території, а ст.3 територіально визначає цю частину території Кримською автономією і містом Севастополем.

З) зважаючи на факт збройної агресії РФ проти Української держави ВРУ постановою від 21 травня 2015 року № 462-VIII зробила виняткову заяву щодо вимушеного за умов зовнішньої агресії відповідний відступ від зобов'язань, що взяті нашою країною як державою-учасницею щодо приписів ст. 5, 6, 8, 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [114].

Розглянувши вітчизняне законодавства можемо стверджувати про існування правових підстав щодо введення в Україні воєнного чи надзвичайного стану, таким чином про дійсне його існування.

Як відзначає М.І.Мельник, можна виділити три правові ситуації щодо воєнного або надзвичайного стану: а) передбачає існування умов для введення воєнного або надзвичайного стану (Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану», ст. 4); б) пов'язана з прийняттям рішення про введення воєнного або надзвичайного стану (п.п. 20, 21 ч. 1 ст.106 Конституції України, ст. 2, 6 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», статті 5, 6 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану»); в) окреслює втілення заходів правового режиму воєнного, надзвичайного стану, діяльність органів публічного управління, місцевого самоврядування за умов воєнного чи надзвичайного стану (ст. 4, 8-12, 14-17 Закону України «Про правовий режим воєнного стану», ст. 9-14 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану»). Ці обставини взаємопов'язані та окреслюють

наявність відповідних обставин, певну системність рішень та дій, а також існування відповідного правового режиму [69].

Отже, прийняття чи неприйняття акта щодо введення воєнного стану є питанням лише політичної доцільності Президента України, що не може здійснювати підміну об'єктивну і закріплену законодавчими нормами наявність умов щодо його введення, які виникли поза його волею [51, с. 27-32].

Отже, формально воєнний стан за процедурою, що визначено Основним Законом, наразі в Україні не запроваджено. Однак, в Україні є явні ознаки «воєнного стану»: а) здійснення рф збройної агресії проти України; б) здійснення окупації рф окремих територій України; в) вчинення на цих територіях військових злочинів та злочинів проти людяності як регулярними збройними військами рф, так і незаконними військовими угрупованнями, керованими, контрольованими та фінансованими рф; г) здійснення відповідної операції об'єднаних сил на територіях Донецької, Луганської областей [51, с.191-192].

На сьогодні в Україні слід констатувати про відсутність єдиного законодавчого акту, який би чітко визначав: по-перше, принципи та напрямки надзвичайних правових режимів в умовах надзвичайних обставин; по-друге, їх форми та методи; по-третє, правила, керівні принципи взаємодії між собою органів публічного управління, що здійснюють функції в умовах надзвичайних обставин (тобто загальні стандарти запровадження системи надзвичайних обставин).

Існування такого акта видається цілком логічним та виправданим з тих міркувань, що велика кількість органів публічного управління, що здійснюють багато різноманітних заходів за умов виникнення надзвичайних обставин реалізують свою управлінську діяльність діючи при цьому між собою незлагоджено, часто дублюючи функціональні обов'язки один одного, безпідставно створюють тяганину під час ухвалення відповідних управлінських рішень, чим безпосередньо нівелюють права та свободи

відповідних суб'єктів. Вважаємо, що це все зумовлює необхідність прийняття загальноновстановлених стандартів системи надзвичайних обставин. Уявляється, що ці проблемні аспекти мають розглядатись як відповідні напрямки стандартизації системи надзвичайних обставин. Разом з тим, на нашу думку, доцільно розпочинати з узагальнюючого законодавчого визначення самої системи надзвичайних обставин (як у вузькому, так і в широкому розумінні цього значення), здійснити чітке відмежування її від інших, зовні схожих дій. Визначеність у цих питаннях – це не тільки свідчення достатнього та належного рівня правової культури в суспільстві, але це має й цілковито прикладне значення, зокрема: реформується діяльність з нормативно-правовою базою, покращується рівень підготовки органів щодо сфери надзвичайних обставин, фахівців, спрощується та полегшується розуміння відповідних форм її здійснення зі сторони відповідних суб'єктів, зменшується кількість неправомірних рішень, зловживань, помилок.

З вищезазначеного випливає, що на сьогодні виникла об'єктивна потреба в здійсненні систематизації законодавства України для регулювання надзвичайних обставин, відмежуванні його від споріднених сфер суспільних правовідносин. Це, на наш погляд, надасть спроможність:

- запобігти в правовому регулюванні дублюванню в сфері надзвичайних обставин;
- уникнути суперечностей за умов надзвичайних обставин;
- створити відокремлену систему правових норм, що цілком відповідно окреслить сформований порядок суспільних правовідносин у сфері, що стосується надзвичайних обставин;
- оптимізувати діяльність органів публічної влади, що її здійснюють;
- створити належну систему юридичних гарантій захисту прав, свобод громадян і людини в умовах, що виникають за надзвичайних обставин.

Удосконалення законодавства про обставини надзвичайного характеру, на наш погляд, має відбуватися шляхом неухильного правового закріплення таких термінологічних понять: «надзвичайна обставина», «суб'єкти

надзвичайних обставин», «об'єкти і предмети надзвичайних обставин», виокремлення їх надзвичайних, особливих рис, умов й процедур здійснення. Із нашого дослідження вбачається відсутність єдиного підходу в науковій і навчальній літературі визначення такого поняття як «надзвичайна обставина». Більш того, на сьогодні бачимо й відсутність цього термінологічного визначення та закріплення в законодавстві України.

Узагальнюючи викладене, відзначимо, що напрями удосконалення публічного управління в умовах надзвичайних обставин повинні здійснюватися за такими напрямками:

- чітким визначенням предмету та об'єктів надзвичайних обставин, їх принципів як керівних, основоположних ідей;
- законодавчим відмежуванням надзвичайних обставин від інших, що є близькими за формами та цілями видів діяльності;
- перегляду системи органів публічного управління, що реалізують функції за умов надзвичайних обставин, законодавчого закріплення їх повного, вичерпного переліку, правового статусу, усунення дублювання в діяльності;
- розроблення механізму взаємодії органів публічного управління, що формують систему надзвичайних обставин, як між собою, так й з іншими органами публічного управління;
- подальшого уточнення та деталізації в нормативно-правових актах принципу законності, відповідно до якого надзвичайні обставини можуть втілюватися лише: 1) компетентними органами (їх посадовими особами); 2) у межах їх повноважень;
- посилення відповідальності посадових осіб, до повноважень яких належать функції щодо виконання поставлених завдань в умовах надзвичайних обставин;
- вдосконалення та покращення механізму захисту прав громадянина та людини, що звертаються до органів публічної влади, що здійснюють реагування на надзвичайні обставини.

На нашу думку, запропоновані напрямки удосконалення публічного управління в умовах надзвичайних обставин можуть бути розглянуті як складові елементи загальних стандартів, як єдині для всієї системи органів публічного управління, що здійснюють діяльність за надзвичайних обставин, котрі доречно, наприклад, було б закріпити в такому законодавчому акті як Закон України «Про надзвичайні обставини» (умовна назва).

Натомість необхідно врегулювати низку питань організації і здійснення діяльності в умовах надзвичайних обставин органів місцевого самоврядування, місцевих органів державної виконавчої влади, провести розмежувати їх повноваження у цій сфері, оскільки законами і деякими відомчими нормативно-правовими актами ці структури наділяються схожими повноваженнями. Фактично здійснюється дублювання їх повноважень. Вважаємо, що більш деталізоване та чітке розмежування повноважень цих органів буде сприяти позитивному впливу як на оптимізацію публічного управління на місцях, так і на гарантування реального додержання й охорони прав і свобод людини і громадянина в умовах надзвичайних обставин.

Отже, в єдиному кодифікованому акті (наприклад, Закон України «Про надзвичайні обставини») доцільно визначити:

- загальну систему органів, які здійснюють діяльність в Україні в умовах надзвичайних обставин, принципи їх функціонування;

- термінологію, зокрема надати юридичне визначення поняття «надзвичайних обставин» та інших понять, удосконалення та поглиблення понятійного апарату;

- предмет і об'єкт надзвичайних обставин;

- форми і методи здійснення публічної діяльності за умов надзвичайних обставин; гарантії додержання принципу законності органами публічного управління в умовах надзвичайних обставин;

- система здійснення контролю та нагляду за дотриманням установлених умов та відповідних правил;

загальні підстави юридичної відповідальності суб'єктів владних повноважень щодо здійснення відповідних повноважень в умовах надзвичайних обставин, а також інших учасників цих правовідносин;

основні засади взаємодії органів публічного управління в умовах надзвичайних обставин між собою.

Зазначені питання несуть значне правове навантаження та мають бути обов'язково закріплені в спеціальному законодавчому акті.

Узагальнюючи викладене, слід зауважити, що для нашої держави з метою забезпечення та реалізації належного стану стабільності, особливо в сучасних умовах, необхідна трансформація системи надзвичайних обставин, тобто чітке визначення предметів і об'єктів системи надзвичайних обставин, її фундаментальних принципів; законодавчого відокремлення системи надзвичайних обставин від інших, що є близькі за змістом, формами, цілями, видами діяльності; перегляду системи органів, які здійснюють функції надзвичайного характеру, законодавчого закріплення їх повністю вичерпного переліку та правового статусу, усунення дублювання в діяльності; розроблення механізму взаємодії органів, що здійснюють формування системи надзвичайних обставин, як між собою, так й з іншими органами публічної влади; подальшої деталізації в правових актах принципу законності, відповідно до якого система надзвичайних обставин повинна здійснюватися лише: а) відповідними уповноваженими компетентними органами (їх посадовими особами); б) у межах їх повноважень, що мають надзвичайний характер; в) з дотриманням відповідних процедур (встановлених термінів, методів, форм та ін.) видачі відповідного дозволу, припису, заборони; посилення відповідальності суб'єктів владних повноважень, до прерогативи яких відносяться функції, що мають надзвичайний характер; удосконалення механізму з питань захисту прав громадянина і людини, які звертаються до органу, що уповноважений здійснювати свої повноваження за умов надзвичайних обставин.

Також має бути сконцентровано увагу на відображенні таких важливих завдань як необхідність комплексної протидії викликам та загрозам, втілення єдиних підходів для виявлення, оцінки загроз, ідентифікації, розроблення нових й робота над вдосконалення існуючих механізмів та інструментів міжвідомчої взаємодії, координації роботи різних суб'єктів.

З урахуванням зазначених вище цілей, проблем, які необхідно вирішити, доречним вбачається сформулювати такі основні напрямки для подальшого розвитку механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин:

удосконалення нормативно-правових актів України щодо забезпечення умов існування за обставин надзвичайного характеру, у тому числі й визначення повноважень різних суб'єктів владних повноважень в умовах надзвичайних обставин для забезпечення у найкоротший терміни нормалізації обстановки;

запровадження багаторівневої організаційної складової механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин;

створення умов для налагодження ефективної координаційної функції та взаємодії органів публічної влади, органів місцевого самоврядування, територіальних громад, інститутів громадянського суспільства, організацій, підприємств з питань, що стосуються виникнення надзвичайних обставин; узгодженість дій для запобігання та реагування на надзвичайні обставини на різних стадіях їхнього розвитку враховуючи при цьому міжсекторальну взаємозалежність;

створення системи загальнодержавних і регіональних (місцевих) координаційних органів з питань, що стосуються виникнення надзвичайних обставин, організаційних інструментів міжвідомчої взаємодії, що працюють на постійній основі, а також наукового та експертного середовища, навчально-методичних центрів, установ для забезпечення усунення явищ та пригод, що мають надзвичайний характер;

налаштування механізму (каналів, форматів, обміну інформацією) між суб'єктами гарантування належних умов за обставин надзвичайного характеру;

упорядкування системи стратегічного аналізу, планування у сфері національної безпеки країни, також впровадження повного циклу стратегічного планування;

для екологічної безпеки створення цілісного ризик-орієнтованого підходу, що передбачає прогнозування надзвичайних обставин різного характеру, розпізнання надзвичайних обставин різного спрямування, моніторинг та перегляд отриманих прогнозів, інших результатів;

розроблення та впровадження спеціальних інструментів публічного управління для врегулювання надзвичайних обставин; навчальних програм, курсів з підвищення кваліфікації для публічних службовців, особового складу правоохоронних органів, військових формувань та спеціальних служб з питань, що стосуються обставин надзвичайного характеру;

популяризація необхідних знань та навичок у суспільстві для реагування на надзвичайні обставини;

поглиблення євроінтеграційної співпраці в умовах надзвичайних обставин, враховуючи глобальні та регіональні безпекові процеси постійних змін.

Таким чином, для досягнення максимального ефекту втілення перерахованих методів правового регулювання, захисту від владного свавілля, захисту основних права і свободи громадян, гарантувати, потрібно щоб владні повноваження не були спрямовані на антисуспільні цілі, система надзвичайних обставин має чітко відповідати конституційним нормам, міжнародним принципам, впроваджуватися на чіткій законодавчій базі, що спрямована на врегулювання механізм дії за умов надзвичайних обставин.

Необхідно врегулювати низку питань організації і здійснення діяльності в умовах надзвичайних обставин органів місцевого самоврядування, розмежувати їх повноваження у цій сфері, оскільки законами і деякими

відомчими нормативно-правовими актами ці структури наділяються однаковими повноваженнями.

3.3 Тенденції розвитку громадянського суспільства в умовах надзвичайних обставин в Україні

Розвиток публічного управління в Україні, що зумовлюється євроінтеграційним курсом та реформуванням адміністративно-управлінської системи вимагають ефективного удосконалення дієвих механізмів публічного управління у відповідності із сучасним станом управління в державі. Окрім реформування внутрішніх процесів зазначеної сфери, потребують прискіпливої уваги й питання розвитку громадянського суспільства, особливо в сучасних умовах війни, що мають характер надзвичайних обставин в Україні.

Наразі стійкість та сила громадянського суспільства перевіряються досить складним етапом. Незалежно від тих обставин, коли мова йде про громадянське суспільство в найбільш широкому розумінні чи звужуються ці рамки до формалізованих організацій, ці етапи кризових явищ чітко виокремлюють спроможність та готовність третього сектору жертвувати, бути толерантними та здійснювати допомогу вразливим, слабким верствам населення. Цей досвід одночасно формує єдність суспільства, і не має сумніву в тому, що громадянське суспільство має колосальний потенціал для підкріплення зусиль публічної влади, особливо в умовах надзвичайних обставин як національних, так й світових рівнях [161].

Розглянемо основні підходи до визначення сутності «громадянське суспільство». У науковій літературі існує велике розмаїття щодо визначення означеного поняття. Так, Л.Томаш розглядає поняття громадянського суспільства як сферу взаємодії, самоорганізації, спілкування, а також самоврядування незалежних (вільних) індивідів на основах добровільно утворених асоціацій, що є захищеними відповідними законодавчими актами

від прямого втручання, регламентації із боку держави, де переборюють громадянські цінності [153, с.370].

У доробку І.П.Бахновська та Д.О.Коваль визначення громадянського суспільства звучить як «сукупність суспільних (соціальних, економічних, духовних) відносин, а також формальних та неформальних структур, які спрямовані для забезпечення потреб, втілюють інтереси індивідів або груп, що відповідають досягнутому щаблю суспільних відносин» [3, с.12].

М.В.Скиба та В.Я.Шелудько громадянське суспільство визначають, як постійно функціонуючий інститут (організацію) людей, що об'єднані спільними ціннісними орієнтирами, навколо самостійно обраних моральних, політичних цілей (мети), що забезпечує силою нормативно-правових механізмів (Конституції України та інших законодавчих актів) кожній людині свій власний, вільний вибір економічного буття, установлює пріоритет прав людини, виключає монополію однієї ідеології (світогляду) й гарантує та забезпечує свободу совісті [149].

Розглянувши основні визначення громадянського суспільства, що характеризують змістовне наповнення, можемо дійти висновку, що у наукових доробках спостерігається великий масив визначень громадянського суспільства, але, немає єдиного узагальненого підходу до визначення. Так, суспільство слід вважати ефективним та громадянським у тому випадку, коли є досить розвинені громадські організації, що об'єднують спільні цінності та цілі, якісна взаємодія з органами публічного управління, зростає рівень свідомості громадян, без якого, як ми знаємо, неможливе існування громадянського суспільства.

До складників громадянського суспільства відносять добровільні громадські та благодійні організації, волонтерів, професійні, творчі спілки, органи самоорганізації населення, релігійні громади; недержавні засоби масової інформації (джерело громадської думки), а також інші некомерційні товариства, що утворені у відповідності до законодавства.

Здійснюючи аналіз наукових доробок з проблематики нашого дослідження, слід зазначити й про функції громадянського суспільства. Серед наукових підходів до функцій у літературі слушною видається думка І.Слюсарчук та О.Мітенко, де науковці відносять до основних функцій громадянського суспільства наступні: висловлення думки та волі народу, налагоджений діалог між населенням та органами публічної влади; захист інтересів, прав, свобод громадян; формування мети та шляхів її досягнення; аналіз наявних проблем і можливих шляхів їх вирішення [151, с.195].

Варто зазначити, що досить важливе значення для дослідження інститутів громадянського суспільства має нормативно-правове забезпечення. Адже, через зафіксовані в національному законодавстві механізми щодо взаємодії органів публічної влади, місцевого самоврядування з однієї сторони, та, відповідно, громадянського суспільства з іншого, ці відносини набувають більшої значущості, визначеності та стабільності.

Відповідно нормативне закріплення щодо питань розвитку громадянського суспільства закладені у Основному Законі, а також у відповідних Законах України, що спрямовані на визначення нормативно-правового статусу й фундаментальних основ функціонування громадянського суспільства, зокрема: «Про громадські об'єднання», «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про свободу совісті та релігійні організації», «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про органи самоорганізації населення», «Про професійних творчих працівників та творчі спілки», Указ Президента України «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки».

Громадянське суспільство перебуває в центрі функціонування країни, де на неї покладено обов'язок забезпечувати повноцінне існування громадянського суспільства, яке, відповідно, приймає участь у роботі державних інституцій. Ці два поняття є між собою взаємопов'язаними та відповідно, здійснюють взаємовплив. Так, саме громадянському суспільству

відводиться істотна роль у сфері забезпечення безпеки за умов обставин надзвичайного характеру.

Щодо реалізації завдань в умовах надзвичайних обставин на державному, місцевому рівнях помітною є тенденція щодо делегування державою функцій, пов'язаних із розв'язанням частини гуманітарних, екологічних, соціальних проблем, а також проблем та потреб, що стосується сфери охорони здоров'я й потреб, щодо яких інститути громадянського суспільства є більш результативнішими та, відповідно, мають більшу частку довіри громадян у відношенні до органів публічної влади (їх посадових осіб). Таким чином, це має вплив на участь інститутів громадянського суспільства у відповідних проєктах, програмах, заходах, що фінансуються частково або повністю із бюджетів (державного, місцевого) для виконання завдань в умовах надзвичайних обставин. Це є позитивним свідченням до розширення відповідних списків такої участі та, таким чином, огортання нею різноманітних сфер.

Громадянське суспільство посідає визначне місце й у вирішенні проблеми, що стосується пандемії COVID-19 за допомогою всіляких громадських ініціатив. Так, неурядові громадські організації сконцентрували свою діяльність щодо таких напрямків: різностороння допомога медичним, іншим службам, що вели боротьбу з розповсюдженням коронавірусної інфекції й, відповідно, займалися лікуванням людей; займалися збором коштів, необхідних речей для вразливих верств населення; надавали безоплатні юридичні консультації щодо питань трудових прав на час карантинних обмежень; залучалися до проєктів з приватним, урядовим, міжнародним фінансуванням у боротьбі з COVID-19; здійснювала організацію онлайн-курсів для навчання людей діям у складних надзвичайних обставинах [38].

Як можемо спостерігати, події, що відбуваються останні роки, це, зокрема, й коронавірусна інфекція, і повномасштабне вторгнення РФ показали, що саме питання забезпечення та гарантування національної безпеки є

першорядним. На сьогодні усі чітко усвідомлюють, що без громадянського суспільства неможливо збудувати міцну, квітучу, захищену, соціальну, правову державу, адже саме на суспільство покладено особливу, визначну роль для забезпечення національної безпеки.

Як уже зазначалося в попередньому підрозділі, на конференції в Лугано було визначили сім принципів відбудови та відновлення України і майже кожен другий безпосередньо стосується функції та ролі громадянського суспільства для подальшої розбудови нашої країни. Це є свідченням того, що сьогодні громадянське суспільство стало вкрай потужним, що пов'язано, в першу чергу, з війною, де перед нашою державою постали надскладні завдання та виклики для вирішення яких недостатньо ресурсного забезпечення та інституційних можливостей. В умовах війни потрібно забезпечувати потреби військових, шукати прихисток громадянам, що були змушені вимушено переселитися – це стало об'єднуючим фактом усього українського суспільства.

Так, соціологічне дослідження «Громадянське суспільство в Україні в умовах війни – 2022» [15] показує стан громадянського суспільства в умовах війни в Україні, де відповідними експертами здійснено аналіз досвіду адаптації й роботи громадських, благодійних організацій, гуманітарних та волонтерських ініціатив після масштабного вторгнення РФ. Відповідно, кількість в Україні зареєстрованих благодійних організацій у 2022 році збільшилася практично у вісім разів – це 6 367 нових благодійних організацій. Однак, зменшилося майже вдвічі – 2 760 нових громадських організацій.

Зокрема, 77% опитаних громадських й благодійних організацій надають тим чи іншим чином допомогу ЗСУ, а приблизно 90% становить гуманітарна допомога, і майже 70% – це інформаційна підтримка. А близько 50% займаються організацією зборів на потреби військових [15].

Діяльність громадських та благодійних організацій в Україні до та після початку масштабної війни достатньо високо оцінюється представниками громадського сектору. У цілому, 81,6% оцінили діяльність громадських та

благодійних організацій як задовільно/цілком задовільно до повномасштабного вторгнення в лютому 2022 року, а після вторгнення ці дані сягнули – 90,1% (спостерігається збільшення позитивних оцінок) [15].

Як вважають представники діючих тривалий час та новостворених громадських та благодійних організацій громадянська активність відіграє значну роль для українського суспільства під час війни:

97,1% – вважають, що це сприяє для українського суспільства консолідації, стимулює віру в перемогу;

96,7% – створює відчуття підтримки для Збройних Сил України;

96,2% – відчуття незламності, об'єднаності, згуртованості та рішучості українського народу;

93,8% – відчуття про піклування для постраждалих в наслідок війни й вразливих категорій людей;

96,0% – вважають, що вдала робота та успішність волонтерського руху дають надію на подальше краще майбутнє [15, с.7-8].

Громадянське суспільство певною мірою стало своєрідною закономірною опорою для країни в цілому, та несподіваною для органів публічної влади, адже велика кількість громадських інституцій від початку повномасштабного вторгнення, передусім, правозахисних організацій змінили свою діяльність в сторону війни [162, с.312].

Важливу роль на шляху побудови громадянського суспільства відводиться розвитку волонтерської діяльності в усіх суспільних сферах життя, у тому й числі й при виникненні надзвичайних обставин. Вагомим кроком для розвитку волонтерського руху сприяли негативні події 2014 року на сході та півдні для посилення обороноздатності України.

Відповідно, в сучасних умовах сутність поняття «волонтерська діяльність» в Україні визначається, передусім, як добровільна діяльність громадян (людей) або громадських об'єднань, що прямо чи опосередковано зв'язана з допомогою та підтримкою постраждалих від воєнної агресії мирному населенню, військовим, переселенцям [75, с.27].

Для волонтерської діяльності правовим підґрунтям слугує Закон України «Про волонтерську діяльність» від 19 квітня 2011 року [91], який врегульовує відносини, що пов'язані з провадженням волонтерської діяльності в Українській державі. Однак, у 2022 році, через повномасштабне вторгнення рф цей законодавчий акт зазнав змін та доповнень, зокрема, щодо:

надання медичної, реабілітаційної допомоги у період дії воєнного стану в Україні та в законодавчо встановлений термін після його припинення або скасування;

надання волонтерської допомоги для здолання наслідків військової агресії рф проти України, а також для післявоєнного відновлення, розвитку країни;

надання волонтерської допомоги людям (сім'ям), що потрапили в скрутні життєві обставини у зв'язку із заподіяну шкоду військовими діями, збройним конфліктом, терористичним актом або військовою агресією рф проти Української держави;

надання волонтерської допомоги людям, що постраждали внаслідок інфекційних, особливо небезпечних хвороб та епідемій;

надання волонтерської допомоги, що пов'язаної із захистом, порятунком тварин та інше.

Велика кількість громадян розпочали брати участь в допомозі українській армії для гідної відсічі ворогу та мала змогу протистояти захопленню територій. Для України – це надзвичайно потужний та активний волонтерський рух до якого приєдналися громадяни з різних частин країни. Волонтери ціною свого життя змушені були долучатися для захисту незалежної та суверенної держави. Їх діяльність була розгалужена в різних напрямках – починаючи від допомоги для забезпечення медикаментами, продуктами закінчуючи допомогою військовою технікою та обладнанням.

Волонтерська діяльність відіграє колосальну роль для вирішення гуманітарних та соціальних проблемних питань в нашій країні в умовах війни. З ціллю примноження обсягів впровадження міжнародного досвіду щодо

волонтерської допомоги громадські організації активно долучають до своєї діяльності українських й іноземних волонтерів.

З початку перших днів війни молодіжні волонтерські організації, центри, молодіжні ради стали надійним щитом для надання допомоги громадянам, внутрішньо переміщеним особам. Відповідно, за результатами спільної зустрічі представників Міністерства молоді та спорту України із Координаторами проектів ОБСЄ в Україні було досягнуто ряд домовленостей задля підтримки громадян в період війни у наступних напрямках: а) розвитку громадянського суспільства; б) надання необхідної гуманітарної допомоги для цивільного населення в період війни; в) забезпечення роботи молодіжних центрів, просторів, молодіжних громадських організацій (їх працівників) [32, с.175].

Сьогодні волонтерській діяльності в українському суспільстві притаманна своєрідна кількість нетипових для міжнародної практики напрямів діяльності волонтерського руху, що створюють при цьому не лише системну допомогу структурам та громадянам, що її потребують, але й одночасну систему розробки та втілення рішень, що спрямовані на більш ефективніше та потужніше виконання функцій певними державно-управлінськими структурами, перш за все, у військовій сфері [75, с.37].

Можемо підсумувати, що велика кількість громадських організацій, волонтерів, активних громадян, підприємців, різних благодійних фондів взяли в свої руки вирішення надважливих завдань країни при цьому залучаючи власні часові, матеріальні ресурси та знаходячись в умовах надзвичайних обставин, що спровокувала війна і навіть ризикуючи власним життям в період евакуації людей з територій бойових дій, допомоги військовим, гуманітарної допомоги тощо.

Розроблена нормативно-правова база та діяльність органів публічної влади, їх посадових осіб не можуть самотійно розв'язати проблеми, що пов'язані із явищами природного, техногенного, соціального та воєнного характеру, а також факти введення надзвичайного та воєнного стану для

врегулювання яких потрібно проводити додаткові обмежуючі заходи. Однією із ефективних детермінант ми вважаємо взаємодію органів публічного управління й інститутів громадянського суспільства за умов надзвичайних обставин. Важливим є те, що залучення громадськості вважається важливою рушійною силою та окремою складовою для нормалізації обставин надзвичайного характеру, що зумовлена їх дієвістю та результативністю.

Важливо та актуальною на сьогодні проблемою для України залишається питання доцільності та необхідності взаємодії органів публічної влади та громадянського суспільства як чинника подолання проявів негативних обставин надзвичайного характеру, що підриває основи життєдіяльності не лише окремих громадян, а й суспільства в цілому.

Інструменти впливу інститутів громадянського суспільства в умовах надзвичайних обставин мають усталені, унормовані формати, а також механізми взаємодії з органами публічної влади на центральному, місцевому рівнях – громадські ради, громадські слухання, конференції, публічні консультації, громадські експертизи та інше. Також певний вплив мають і осередки громадянського суспільства поза межами зазначеного формату. Мова йде про інформаційну та просвітницьку активну діяльність: колективні звернення до органів публічного управління, посадових осіб щодо питань прийняття державних та політичних рішень або їх необ'єктивність від представників інститутів громадянського суспільства, представників експертного, наукового середовища, активістів тощо.

Такому впливу досить складно надати оцінку, особливо це стосується поправок щодо конкретних управлінських рішень та дій органів публічної влади, але вони здатні задати всеосяжності політичного дискурсу й відчуваться в суспільстві.

Як показують опитування, організації, що діяли до 24 лютого 2022 року, надають помірну оцінку щодо налагодження контактів з органами публічної влади в межах колективного подолання наслідків війни, однак з місцевими органами влади співпраця оцінюється більш вище, чим з центральною владою.

Середні оцінки налагодження контактів успішності за п'ятибальною шкалою (де 1 – це дуже погано, а 5 – це дуже добре) для влади центрального рівня становлять – 2,6 балів, для влади місцевого рівня – 3,1 бал. У цілому 28,8% громадських та благодійних організацій вважають, що вони змогли дуже добре/добре налагодити взаємовідносини з центральними органами влади та, відповідно, 45,6% – з місцевою владою. Посередньо оцінюють ці контакти – 27,0% для центральних органів виконавчої влади та 26,0% для органів місцевого самоврядування. Вдалося погано/дуже погано налагодити співпрацю та контакти в межах спільної мети подолання наслідків війни з центральними органами виконавчої влади – 44,2% респондентів, з органами місцевого самоврядування – 28,4% громадських/благодійних організацій [15, с.50].

Слід відзначити й про те, що на даний час недостатньо приділено уваги питанням взаємодії зі сторони органів публічної влади. Ми підтримуємо думку В.Докаленко про те, що на сьогодні громадські організації, волонтери, активні громадяни торкаються перепон зі сторони органів публічної влади, що має свій прямий прояв як зі сторони організаційного, так і нормативного характеру. Будь-яка управлінська структура, відповідно, має дотримуватися нормативно-правових актів та керуватися в своїй діяльності виключно в законодавчо встановлених межах, однак є нагальні критичні обставини надзвичайного характеру, де важливим є швидке прийняття управлінських рішень та конструктивна співпраця [18, с.93].

Отже, в період війни посилюється роль оптимізації процесів управління країною та регіонами, що змушує до нових викликів перед публічним управлінням в Україні. Перш за все існує потреба в злагодженій якісній взаємодії між органами публічної влади, місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства для подолання існуючих проблем інституційного характеру, що сповільнюють адаптацію держави до умов надзвичайних обставин, впливають на обмеження подальшого економічного розвитку на повоєнному етапі [6, с.34].

Відповідно до соціологічного дослідження, близько третини громадських та благодійних організацій, що існували до 24 лютого 2022 року, мали волонтерські програми до початку повномасштабного вторгнення й це практично не змінилось після початку війни. Так, новостворені організації в більшій мірі покладаються на долученні волонтерів, адже – 47,1% інформують про наявність волонтерських програм та політики щодо залучення волонтерів [15, с.46].

Як слушно зазначає А.В.Матійчик, на сьогодні волонтерські організації мають найвищий рівень довіри серед соціальних та політичних інститутів, і відповідно, найбільший потенціал для самоорганізації громадянського суспільства; виконують своєрідний модерний механізм ротації української політичної еліти [57, с.148]. Саме волонтерська діяльність вважається найбільш ефективним та дієвим проявом втілення самоорганізації громадянського суспільства. [57, с.172].

В Україні для підтримки волонтерського руху вбачається доцільним, в відповідності до зразку таких рухів у державах ЄС, здійснити наступні кроки:

ратифікувати Європейську конвенцію про заохочення міжкордонної довгострокової волонтерської служби для молодих осіб, що дозволить забезпечити нормативні засади для транснаціонального волонтерства;

забезпечити підтримку громадянського суспільства в період створення мереж волонтерських організацій, коаліцій та асоціацій для побудови продуктивної, конструктивної взаємодії із органами публічної влади та місцевого самоврядування [132, с.54-55].

Високий рівень залучення різних громадянських інститутів проявляється через активну діяльність, що пов'язана із подоланням наслідків військової агресії РФ проти України, що здійснюється за різними напрямками. Зокрема, як зазначає М.О.Яцина, велика кількість громадських інституцій почали здійснювати діяльність щодо фіксації воєнних злочинів, які були вчинені під час воєнних дій [162, с.312].

В цьому контексті варто згадати про затверджену Указом Президента України «Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки» [119], де метою для реалізації Стратегії визначено побудова сприятливого середовища для розвитку громадської ініціативи, самоорганізації, створення та діяльності громадянського суспільства, побудова конструктивної взаємодії між громадянами, інститутами громадянського суспільства, органами влади, місцевого самоврядування, задоволення суспільних інтересів, гарантування громадської участі для прийняття та впровадження владних рішень.

Основними напрямками Стратегії визначено наступні:

- гарантування ефективних процедур участі громадськості в виробленні й реалізації державної політики для вирішенні питань на національному та регіональному рівнях;
- створення сприятливої сфери для процесу формування та розвитку інституційних інститутів громадянського суспільства;
- заохочення інститутів громадянського суспільства для участі в соціальному та економічному розвитку України;
- створення сприятливих умов щодо міжсекторальної співпраці.

Отже, останні події показують на скільки сьогодні інститути громадянського суспільства стали чимось більшим ніж просто громадськими об'єднання, а групами, що проявляють ініціативу та забезпечують здійснення важливих заходів для збереження національного суверенітету та цілісності України.

Саме підтримка, допомога та взаємодія є тим засадничим фундаментом, на якому має ґрунтуватися підхід держави в умовах надзвичайних обставин. На цьому повинні бути сконцентровані старання всього нашого суспільства, починаючи від органів публічної влади, місцевого самоврядування, а також громадських об'єднань і закінчуючи юридичними та фізичними особами. А керівники органів, підприємств, установ, організацій повинні придержуватися

лише державницького підходу в управлінській діяльності в умовах надзвичайних обставин.

Вважаємо, що має відбутися поглиблений процес об'єднання системи суб'єктів забезпечення в умовах обставини надзвичайного характеру зі суспільством. Втілити це буде можливо за умови розсудливого, цілком відповідного, практичного державницького сприйняття повністю всіма представниками нашого суспільства тих цілей, які вирішують органи публічного управління в умовах надзвичайних обставин.

Для повоєнного відновлення та відбудови України громадянським сектором в цьому відношенні мають бути зроблені наступні кроки:

- налагодження механізмів діалогу та взаємодії між владою, громадою і бізнесом;
- відновлення, впровадження інструментів місцевої демократії;
- консультативна експертна роль щодо широкого ряду питань (в залежності від напрямку діяльності громадської організації);
- надання певних послуг, що делеговані громадському сектору державою;
- надання пропозицій про внесення відповідних змін до законодавчих актів, адвокація імплементації змін та, відповідно, контроль;
- участь у визначенні напрямку стратегій з відновлення та урахування потреб усіх зацікавлених сторін;
- контроль за діями публічної влади (забезпечення відкритості та прозорості розподілу фінансових коштів та процедур прийняття управлінських рішень щодо відновлення) [15, с.55].

Громадянське суспільство перетворюється на якісно новий формат, якому притаманні відкритість, спроможність до самоорганізації та пошуку нових підходів до взаємодії та співпраці з органами публічної влади, міжнародними громадськими організаціями, бізнесом. Зокрема для досягнення поставлених завдань широко використовуються інтернет-ресурси, соціальні мережі, комунікації, професійні зв'язки.

Для належної, ефективної взаємодії з громадянським суспільством в умовах надзвичайних обставин органам публічної влади потрібно посилити здійснення:

своєчасного та достовірного інформування суспільства про свою управлінську діяльність в умовах надзвичайних обставин на державному та місцевому рівнях;

долучати широко громадськість для обговорення найбільш загострених проблемних питань надзвичайних обставин під час розроблення відповідних управлінських рішень;

комплексно проводити загальні (спільні) заходи та зустрічі;

здійснювати організацію спільних тренінгів із питань щодо взаємодії органів публічної влади та активних громадських організацій;

виступати з ініціативою створення та реалізації спільних з громадськими організаціями проєктів, здійснювати підтримку ідей громадських організацій;

проводити у засобах масової інформації, соціальних мережах активну інформаційну діяльність;

здійснювати інформування громад щодо можливості співпраці, запланованих намірів (заходів);

стати більш відкритими (наприклад щодо своїх потреб);

створити свої власні методи співпраці з громадськими організаціями.

Як слушно зазначають І.Слюсарчук та О.Мітенко, злагоджена та ефективна взаємодія сектору безпеки з громадянським суспільством можлива шляхом втілення правоосвітніх програм в окремих групах населення, а також заохочення фізичних й юридичних осіб, що добровільно беруть участь у заходах для забезпечення національної безпеки країни. Автори наголошують, що зазначені відповідні заходи включають об'єднуючі елементи сектору безпеки та громадянського суспільства, налагодження їх ефективної взаємодії [151, с.199].

Отже, за надзвичайних обставин в сучасних умовах повномасштабної війни колосальна роль відводиться громадянському суспільству, що показало

свою згуртованість та солідарність, змогло об'єднати мільйони людей для гідної боротьби з агресором.

Висновки до розділу 3

Питання безпеки для Української держави є найбільш пріоритетним та актуальним, і тому для уряду, громадянського суспільства та бізнесу повинно бути чітке розуміння стратегічної місії інтеграційного напрямку України до ЄС, першочергові завдання для її впровадження, що мають бути спільно розроблені Україною та ЄС.

Обґрунтовано, що уряд України та міжнародні партнери мають спільне розуміння повоєнного відновлення країни, що має за ціль не лише подолання прямих наслідків військової агресії РФ, але й спільний стратегічний план в середньостроковій перспективі щодо подальшого розвитку. Окрім цього об'єднуючим фактом є розподіл процесу відновлення на три етапи (терміново, відбудова, модернізація).

Відновлення та модернізації країни окреслює перелік заходів для післявоєнного відновлення й розвитку України, зокрема: рекомендації щодо впровадження пріоритетних реформ, стратегічних (рушійних) ініціатив, перелік законодавчих актів для відновлення країни. Це не лише відновлення зруйнованих об'єктів, але й всеохоплююча інтеграційна трансформація держави в нову, європейську, яка збудована на принципах зеленої економіки.

Для досягнення відповідних цілей потрібно провести ряд ключових реформ, зблизити національне законодавство до європейських стандартів. Першорядними напрямками відносин з ЄС визначено забезпечення безпеки України, її громадян, а також відновлення та впровадження внутрішніх реформ.

Для органів публічного управління ключова мета для гарантування захисту здоров'я людей – це попередження раннього виникнення, виявлення

надзвичайних обставин та оперативного й результативного реагування на ці обставини, що має впроваджуватися через: а) відповідне посилення медичних послуг, що задовольнятимуть особливі потреби населення (включаючи також внутрішньо переміщених осіб, ветеранів війни), що виникли внаслідок війни та прогнозує реабілітаційну допомогу, надання якісних послуг з психічного здоров'я, що наближені до людини й громад, а також підвищення пакетів програмних медичних гарантій, для вираховування різнобічних потреб ветеранів війни, людей, що постраждали від воєнних дій; б) інтенсивне посилення системи громадського здоров'я, готовності в сфері охорони здоров'я до надзвичайних обставин, що прогнозує гарантування високоякісного функціонування механізму громадського здоров'я, що слугуватиме збереженню, зміцненню здоров'я людей, попередженню хвороб, своєчасне виявлення та реагування на виклики для здоров'я, що постають, утворення цілісного механізму координації в системі громадського здоров'я.

Визначено, що впровадження ризик-орієнтованого підходу для забезпечення екологічної безпеки України у відповідності з вимогами до законодавства ЄС, спрямовано на уникнення й попередження шкоди довкіллю, здоров'ю громадян (населення): максимальне усунення ризиків для екологічної безпеки (хімічна, радіаційна безпека); зменшення та усунення промислового забруднення, запровадження принципу «забруднювач платить»; ефективне управління відходами.

Для забезпечення усунення можливих обставин надзвичайного характеру у сфері природного походження галузь екологічної безпеки повинна бути націлена на прийняття та реалізацію першорядних законодавчих актів для уникнення загроз екологічній безпеці, спрямована на унормування та впорядкування екологічної складової та прийняття низки євроінтеграційних законопроектів для уникнення загроз екологічній безпеці.

Зелене чи так зване стале відновлення України слід розглядати як одну з можливих пріоритетних концепцій щодо повоєнного відновлення. Концепція зеленого відновлення зорієнтована на системне бачення розвитку

суспільства, економіки й держави в цілому. Україна держава має скористатися цією можливістю для створення фундаментальних засад щодо зеленого зростання на майбутнє. Досягнення цієї мети можливо за тих умов, що візія повоєнної відбудови та відновлення стане зеленою.

В цілому в Україні необхідно сформулювати єдину концептуальну основу національного законодавства щодо правового забезпечення захисту населення та територій в умовах надзвичайних обставин, розробити національну стратегію управління ризиками, пакет правових актів, які комплексно врегулюють всі аспекти надзвичайних обставин з орієнтацією на досвід європейського законодавства.

Сформульовано пропозиції щодо удосконалення організації та правового регулювання публічного управління в умовах надзвичайних обставин в Україні, яке пропонується здійснюватися за такими напрямками: чітким визначенням предмету і об'єкту надзвичайних обставин, їх принципів як ключових керівних засад в цій сфері; законодавчим відмежуванням надзвичайних обставин від інших, що є досить близькими за формами, цілями, змістом видів діяльності; перегляд системи органів публічного управління, які здійснюють функції за умов надзвичайних обставин, здійснення правового закріплення їх вичерпного переліку, правового статусу, усунення дублювання функціональних повноважень в діяльності; розроблення чіткого механізму взаємодії органів публічного управління, що формують систему надзвичайних обставин між собою та з іншими органами публічного управління; посилення відповідальності посадових осіб, до повноважень яких належать функції щодо виконання завдань в умовах обставин надзвичайного характеру; вдосконалення механізму захисту прав громадян, що звертаються до органів в умовах надзвичайних обставин.

Оперативне реагування на виклики й загрози потребує вибудовування нової конструктивної послідовної системи в умовах надзвичайних обставин, що повинна гарантувати скоординовану, законодавчо впорядковану діяльність її суб'єктів для забезпечення захисту національних інтересів й цінностей.

Ефективне вдосконалення та переформатування цієї системи є можливим через чітке визначення нормативно-правової регламентації структури, функцій. Система повинна бути дієвою й інтегрованою до міжнародного та регіонального безпекового середовища як їх цілісна, невід’ємна складова.

Запропоновані напрямки удосконалення публічного управління надзвичайних обставин можуть бути розглянуті як цілісний комплекс для всієї системи органів публічного управління, що здійснюють діяльність в умовах надзвичайних обставин, що варто ухвалити в загальному кодифікованому акті.

Обґрунтовано, що громадянське суспільство на сьогодні стало вкрай потужним та посідає визначне місце у вирішенні проблем, що стосується пандемії COVID-19 та в зв’язку з розв’язання рф повномасштабної війни за допомогою різносторонніх громадських ініціатив, де перед Україною стоять непрості завдання та виклики на вирішення яких бракує ресурсного забезпечення й інституційних можливостей.

Щодо реалізації завдань в умовах надзвичайних обставин на державному, місцевому рівнях прослідковується тенденція щодо делегування державою функцій, які стосуються розв’язання частини гуманітарних, екологічних, соціальних проблем, проблем та потреб, що стосується сфери охорони здоров’я й потреб, щодо яких інститути громадянського суспільства є більш результативнішими та, відповідно, мають більшу частку довіри громадян у відношенні до органів публічної влади, їх посадових осіб.

Визначено, що волонтерській діяльності як детермінанті розвитку громадянського суспільства відводиться важлива роль на шляху побудови громадянського суспільства як потужного та активного в усіх суспільних сферах життя при виникненні надзвичайних обставин. Волонтерський рух відіграє колосальну роль для вирішення гуманітарних та соціальних проблемних питань в нашій країні в умовах війни за надзвичайних обставин.

Одним із ефективних чинників вважаємо взаємодію органів публічної влади та громадянського суспільства в умовах надзвичайних обставин. Важливим є те, що залучення громадськості вважається надважливою

рушійною силою та окремою складовою для нормалізації обставин надзвичайного характеру, що зумовлена їх дієвістю та результативністю.

Інструменти впливу інститутів громадянського суспільства в умовах надзвичайних обставин мають усталені, унормовані формати, а також механізми взаємодії з органами публічної влади на центральному, місцевому рівнях – громадські ради, громадські слухання, конференції, публічні консультації, громадські експертизи та інше.

Визначено, що для належного організації взаємодії громадянського суспільства та суб'єктів владних повноважень, забезпечення відповідних умов за надзвичайних обставин потрібно інтегрувати систему органів публічного управління із суспільством шляхом взаємодії органів публічного управління, місцевого самоврядування, громадських об'єднань громадян та спеціальних служб (силового сектору).

ВИСНОВКИ

У дисертаційній роботі запропоновано нове вирішення наукового завдання, яке полягає в теоретико-методологічному обґрунтуванні розвитку механізмів державного управління в умовах надзвичайних обставин в контексті реалізації політики європейської інтеграції в Україні.

На підставі одержаних результатів дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. Публічне управління є важливою складовою сучасного демократичного суспільства, спрямованою на забезпечення ефективного функціонування державних структур та задоволення потреб громадян. Це комплексний процес, вимагає високого рівня компетентності та професіоналізму від учасників процесу, а також врахування інтересів різних соціальних груп. При правильному підході публічне управління сприяє стабільності, розвитку та підвищенню якості життя населення. Повномасштабне вторгнення в Україну 24 лютого 2022 року стало серйозним викликом для системи публічного управління в країні. Що призвело до великої кількості проблем та недоліків, з якими стикнулися органи влади на різних рівнях. Саме в цей період виявилось, що система публічного управління потребує не лише реагування на екстрені ситуації, але й глибокого аналізу, перегляду та удосконалення своїх процесів. Виникла потреба у посиленні внутрішньої та зовнішньої комунікації органів влади, а також у вдосконаленні системи прийняття та виконання стратегічних рішень.

Публічне управління в умовах надзвичайних обставин - це особливий порядок впливу суб'єкта управління, що володіє публічною владою (держава та органами місцевого самоврядування) на суспільство (суспільні процеси, відносини) відповідно до покладених на нього суспільно значущих функцій та повноважень за допомогою системи поєднаних правових засобів з метою подолання негативних явищ та подій, що виникають за умов обставин

надзвичайного характеру. Правове регулювання публічного управління в умовах надзвичайних обставин - це комплекс законів й підзаконних нормативно-правових актів, що утворюють правове поле для якісного функціонування органів публічно-владної діяльності та життєдіяльності населення в умовах надзвичайних обставин, що допоможе сформувати ефективну систему забезпечення сталого функціонування держави у зазначених умовах.

Для Української держави з метою забезпечення та реалізації належного стану стабільності, особливо в сучасних умовах, необхідна трансформація системи надзвичайних обставин, тобто чітке визначення предметів і об'єктів системи надзвичайних обставин, її фундаментальних принципів; законодавчого відокремлення системи надзвичайних обставин від інших, що є близькі за змістом, формами, цілями, видами діяльності; перегляду системи органів, які здійснюють функції надзвичайного характеру, законодавчого закріплення їх повністю вичерпного переліку та правового статусу, усунення дублювання в діяльності; розроблення механізму взаємодії органів, що здійснюють формування системи надзвичайних обставин, як між собою, так й з іншими органами публічної влади; подальшої деталізації в правових актах принципу законності, відповідно до якого система надзвичайних обставин повинна здійснюватися лише: а) відповідними уповноваженими компетентними органами (їх посадовими особами); б) у межах їх повноважень, що мають надзвичайний характер; в) з дотриманням відповідних процедур (встановлених термінів, методів, форм та ін.) видачі відповідного дозволу, припису, заборони; посилення відповідальності суб'єктів владних повноважень, до прерогативи яких відносяться функції, що мають надзвичайний характер; удосконалення механізму з питань захисту прав громадянина і людини, які звертаються до органу, що уповноважений здійснювати свої повноваження за умов надзвичайних обставин.

Інститут надзвичайних обставин передбачено в конституціях більшості держав та він є важливим складником систем забезпечення їхньої національної

безпеки. Основним призначенням проаналізованого елементу державно-правових систем зарубіжних країн є реагування на можливі загострення соціальних конфліктів, виникнення кризових ситуацій, а також ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, військового та природного характеру.

Механізмами публічного управління в умовах надзвичайних обставин пропонуємо розуміти як сукупність норм, засобів й методів, а також видів та інструментів впливу суб'єктів публічного управління на суспільні процеси, поведінку й діяльність людей та їх колективів в умовах, що становлять суттєву загрозу функціонуванню або й самому існуванню держави, створюють умови для їх попередження, мінімізації чи/або усунення наявних негативних наслідків, що мають характер надзвичайних обставин.

Мета публічного управління за надзвичайних обставин полягає в створенні й забезпечення належних умов щодо ефективного, злагодженого функціонування уповноважених публічною владою відповідних інституцій за умов надзвичайних обставин, а також інститутів громадянського суспільства для врахування потреб та інтересів всього суспільства; належне гарантування дотримання конституційних прав та свобод громадян за умов подій та явищ, що носять характер надзвичайних обставин, використання всіх необхідних інструментів й засобів для мінімізації негативних ймовірних наслідків, їх оперативне усунення в найкоротші терміни. Зазначена мета досягнення через цілісний комплексний механізм публічного управління, що можна поділити на наступні види: правовий, організаційний, інституційний, адміністративний, інформаційний, економічний, політичний та інші.

Зазначений перелік не є вичерпним та всі вони можуть застосовуватися послідовно (або одночасно) в залежності від поставлених цілей та вирішуючи відповідне конкретне завдання. Цілісний комплексний механізм публічного управління в умовах надзвичайних обставин кожного разу матиме відмінний набір конкретних видів механізмів у його структурі.

Звернення до досвіду зарубіжних країн свідчить, що створені ними системи публічного управління в умовах надзвичайних обставин продовжують розвиватися з метою ефективного забезпечення життєдіяльності людей і суспільства, об'єктів економіки та інфраструктури у випадку їх виникнення. Суттєві відмінності в їх побудові та функціонуванні зумовлені національними особливостями формування та розвитку систем протидії внутрішнім та зовнішнім загрозам. У конституціях держав світу закріплені відмінні різновиди особливих (надзвичайних) правових режимів, однак, незважаючи на це, їх наслідки, поведінка населення, порядок дій органів публічного управління є типовими для будь-якої країни, тому що різниця між країнами полягає лише в обсязі ресурсного потенціалу, яким вона володіє.

Об'єднуючим компонентом існуючих правових режимів в зарубіжних країн є оборонна (зовнішні загрози) та безпекова (внутрішні загрози) складова, а закріплені на національному рівні правові режими мають схожу складову та умови їх введення. Введення надзвичайних повноважень регулюється трьома основними міжнародними та регіональними договорами про права людини: Міжнародним пактом про громадянські та політичні права – на всесвітньому рівні; Європейською конвенцією про захист прав людини – для громадян Європи; Міжамериканською конвенцією про права людини – для громадян Південної та Північної Америки.

Системи європейських держав вважаються найбільш комплексними. Вони охоплюють фактично весь спектр процесів оцінювання загроз, виявлення вразливостей, моделювання кризових ситуацій, підвищення готовності до реагування на загрози, підготовки стратегічних управлінських рішень на різних рівнях та відбуваються в рамках єдиного циклу. Враховуючи досить розвинений зарубіжний досвід забезпечення публічного управління за надзвичайних обставин, при вдосконаленні національного українського законодавства і його окремих інститутів, необхідно здійснити імплементацію найбільш ефективних правових норм та процедур зарубіжного законодавства в національну публічно-управлінську систему України.

2. Напрями удосконалення публічного управління в умовах надзвичайних обставин можуть бути розглянуті як складові елементи загальних стандартів, як єдині для всієї системи органів публічного управління, що здійснюють діяльність за надзвичайних обставин, котрі доречно, наприклад, було б закріпити в такому законодавчому акті як Закон України «Про надзвичайні обставини» (умовна назва). У єдиному кодифікованому акті (наприклад, Закон України «Про надзвичайні обставини») доцільно визначити:

загальну систему органів, які здійснюють діяльність в Україні в умовах надзвичайних обставин, принципи їх функціонування;

термінологію, зокрема надати юридичне визначення поняття «надзвичайних обставин» та інших понять, удосконалення та поглиблення понятійного апарату;

предмет і об'єкт надзвичайних обставин;

форми і методи здійснення публічної діяльності за умов надзвичайних обставин; гарантії додержання принципу законності органами публічного управління в умовах надзвичайних обставин;

система здійснення контролю та нагляду за дотриманням установлених умов та відповідних правил;

загальні підстави юридичної відповідальності суб'єктів владних повноважень щодо здійснення відповідних повноважень в умовах надзвичайних обставин, а також інших учасників цих правовідносин;

основні засади взаємодії органів публічного управління в умовах надзвичайних обставин між собою.

Зазначені питання несуть значне правове навантаження та мають бути обов'язково закріплені в спеціальному законодавчому акті.

3. Організаційне забезпечення взаємодії між органами публічної влади запропоновано удосконалити шляхом:

встановлення порядку послідовних дій, прийняття рішення керівників, їх посадових осіб органів управління, питання щодо організації взаємодії при

цьому використовуючи найбільш доцільні методи, що мають відповідати умовам конкретної надзвичайної обставини;

визначення основним методом організації взаємодії, а саме: погодження та розподіл дій між підрозділами для досягнення розуміння кожним керівником (управлінцем) відповідної послідовності здійснення спільних дій відповідно до етапів та порядку дій;

організації діяльності органів публічного управління у надзвичайних обставинах щодо організації взаємодії за відповідними режимами та методами: у режимі повсякденного функціонування, підвищеної готовності – методом перегляду розвитку сценаріїв надзвичайної обставини та заслуховування порядку спільних зусиль управлінців нижчої ланки керівництва;

у режимі надзвичайної обставини – методом вказівок та поєднання вказаних методів.

4. Необхідно врегулювати низку питань організації і здійснення діяльності в умовах надзвичайних обставин органів місцевого самоврядування, місцевих органів державної виконавчої влади, провести розмежувати їх повноваження у цій сфері, оскільки законами і деякими відомчими нормативно-правовими актами ці структури наділяються схожими повноваженнями. Фактично здійснюється дублювання їх повноважень. Вважаємо, що більш деталізоване та чітке розмежування повноважень цих органів буде сприяти позитивному впливу як на оптимізацію публічного управління на місцях, так і на гарантування реального додержання й охорони прав і свобод людини і громадянина в умовах надзвичайних обставин.

Виходячи з проведеного аналізу для підвищення ефективності діяльності органів публічного управління, на наш погляд, необхідно:

– обґрунтувати теоретичні засади системи законодавства про надзвичайні обставини;

- надати всеохоплюючу оцінку існуючої законодавчої бази щодо правового регулювання з проблемних питань безпеки при надзвичайних обставинах;

- врегулювати питання щодо вироблення єдиного термінологічного понятійного апарату для законодавчих актів в цій сфері;

- окреслити перелік нормативно-правових актів, що необхідно розробити та прийняти для цілісного забезпечення безпеки при надзвичайних обставинах;

- визначити послідовність дій щодо розробки законодавчих актів.

5. Процес удосконалення публічного управління в умовах надзвичайних обставин повинні здійснюватися за такими напрямками:

- чітким визначенням предмету та об'єктів надзвичайних обставин, їх принципів як керівних, основоположних ідей;

- законодавчим відмежуванням надзвичайних обставин від інших, що є близькими за формами та цілями видів діяльності;

- переглядом системи органів публічного управління, що реалізують функції за умов надзвичайних обставин, законодавчого закріплення їх повного, вичерпного переліку, правового статусу, усунення дублювання в діяльності;

- розробленням механізму взаємодії органів публічного управління, що формують систему надзвичайних обставин, як між собою, так й з іншими органами публічного управління;

- подальшого уточнення та деталізації в нормативно-правових актах принципу законності, відповідно до якого надзвичайні обставини можуть втілюватися лише: 1) компетентними органами (їх посадовими особами); 2) у межах їх повноважень;

- посиленням відповідальності посадових осіб, до повноважень яких належать функції щодо виконання поставлених завдань в умовах надзвичайних обставин;

– вдосконаленням та покращенням механізму захисту прав громадянина та людини, що звертаються до органів публічної влади.

Також має бути сконцентровано увагу на відображенні таких важливих завдань як необхідність комплексної протидії викликам та загрозам, втілення єдиних підходів для виявлення, оцінки загроз, ідентифікації, розроблення нових й робота над вдосконалення існуючих механізмів та інструментів міжвідомчої взаємодії, координації роботи різних суб'єктів.

З урахуванням зазначених вище цілей, проблем, які необхідно вирішити, доречним вбачається сформулювати такі основні напрями для подальшого розвитку механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин:

удосконалення нормативно-правових актів України щодо забезпечення умов існування за обставин надзвичайного характеру, у тому числі й визначення повноважень різних суб'єктів владних повноважень в умовах надзвичайних обставин для забезпечення у найкоротший терміни нормалізації обстановки;

запровадження багаторівневої організаційної складової механізмів публічного управління в умовах надзвичайних обставин;

створення умов для налагодження ефективної координаційної функції та взаємодії органів публічної влади, органів місцевого самоврядування, територіальних громад, інститутів громадянського суспільства, організацій, підприємств з питань, що стосуються виникнення надзвичайних обставин; узгодженість дій для запобігання та реагування на надзвичайні обставини на різних стадіях їхнього розвитку враховуючи при цьому міжсекторальну взаємозалежність;

створення системи загальнодержавних і регіональних (місцевих) координаційних органів з питань, що стосуються виникнення надзвичайних обставин, організаційних інструментів міжвідомчої взаємодії, що працюють на постійній основі, а також наукового та експертного середовища, навчально-методичних центрів, установ для забезпечення усунення явищ та пригод, що мають надзвичайний характер;

налаштування механізму (каналів, форматів, обміну інформацією) між суб'єктами гарантування належних умов за обставин надзвичайного характеру;

упорядкування системи стратегічного аналізу, планування у сфері національної безпеки країни, також впровадження повного циклу стратегічного планування;

для екологічної безпеки створення цілісного ризик-орієнтованого підходу, що передбачає прогнозування надзвичайних обставин різного характеру, розпізнання надзвичайних обставин різного спрямування, моніторинг та перегляд отриманих прогнозів, інших результатів;

розроблення та впровадження спеціальних інструментів публічного управління для врегулювання надзвичайних обставин; навчальних програм, курсів з підвищення кваліфікації для публічних службовців, особового складу правоохоронних органів, військових формувань та спеціальних служб з питань, що стосуються обставин надзвичайного характеру;

популяризація необхідних знань та навичок у суспільстві для реагування на надзвичайні обставини;

поглиблення євроінтеграційної співпраці в умовах надзвичайних обставин, враховуючи глобальні та регіональні безпекові процеси постійних змін.

Таким чином, для досягнення максимального ефекту втілення перерахованих методів правового регулювання, захисту основних права і свободи громадян, потрібно, щоб владні повноваження не були спрямовані на антисуспільні цілі, а система надзвичайних обставин має чітко відповідати конституційним нормам, міжнародним принципам, впроваджуватися на чіткій законодавчій базі, що спрямована на врегулювання механізму дії за умов надзвичайних обставин.

Необхідно врегулювати низку питань організації і здійснення діяльності в умовах надзвичайних обставин органів місцевого самоврядування, розмежувати їх повноваження у цій сфері, оскільки законами і деякими

відомчими нормативно-правовими актами ці структури наділяються однаковими повноваженнями.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андрусевич Н. Зелене відновлення: на яких принципах буде базуватися відбудова України. Європейська правда. 2022. Офіц сайт. : URL: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2022/09/14/7146700/>
2. Барило О. Г., Потеряйко С. П. Визначення раціонального методу організації взаємодії у надзвичайних ситуаціях. Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління. Вип. 1(6). 2017. С.305-313.
3. Бахновська І. П., Коваль Д. О. Стан та перспективи становлення громадянського суспільства в Україні. Юридичний науковий електронний журнал. №3. 2016. С.10-12.
4. Бєлай С. В. Дослідження зарубіжного досвіду з протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру. Держава та регіони. № 4 (48). 2014. С.4-8.
5. Белікова К., Кравченко Ю., Потеряйко С., Марченко О. Організація взаємодії між органами управління у надзвичайних ситуаціях: правовий, організаційний та економічний аспекти. Науковий вісник: Державне управління. № 4(6). 2020. С.6-29.
6. Борщевський В., Василиця О., Матвєєв Є. Публічне управління в умовах воєнного стану: інституційні трансформації, стратегічне планування та механізми розвитку. Держава та регіони. 2022. № 2. С.30-35.
7. Вдовиченко В., Воротнюк М., Герасимчук С. Коваль Н., Краєв О. Пандемія COVID-19 в ЄС: егоїзм, солідарність чи поширення впливу? Аналітична записка. Рада зовнішньої політики «Українська призма». 2020. 55 с.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) Уклад. голов. ред. В.Т.Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
9. Відбудова України: принципи та політика. За ред. Ю.Городніченка, І.Сологуб, Б.Ведер ді Мауро. 2022. 508 с.
10. Владимірова О. Г., Чернова К. О. Щодо імплементації директиви ЄС «про промислове забруднення» в національне законодавство. 2020. URL: <https://conf.ztu.edu.ua/wp-content/uploads/2020/12/22-1.pdf>

11. Вороніна Н. Щодо питання надзвичайних ситуацій та суміжних понять: правове регулювання. Цивільне право і процес. №9. 2018. С.10-13.

12. Галушка В. Ю. Розвиток механізмів випереджаючого державного управління. Право та державне управління. №1. 2022. С.175-179.

13. Гаріфуллін М. В. Відповідність політичної, економічної та правової ситуації України критеріям вступу до Європейського Союзу. Нове українське право. Вип. 6. Том 1. 2022. С.74-80.

14. Гражданский контроль над сектором безопасности. Предотвращение кризисов и восстановление : пособие для организаций гражданского общества / Программа развития Организации Объединенных Наций ; перев. с англ. отв. за вып. О. Михалочко. Киев ; Женева : Патент, 2014. 354 с.

15. Громадянське суспільство України в умовах війни. Звіт за результатами дослідження. грудень 2022 - січень 2023. URL: <https://ednannia.ua/attachments/article/12447/%D0%93%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4%D1%8F%D0%BD%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%B5%20%D1%81%D1%83%D1%81%D0%BF%D1%96%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE%20%D0%B2%20%D1%83%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D1%85%20%D0%B2%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%B8%202022....pdf>

16. Деякі питання здійснення державного моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря : постанова Кабінету Міністрів України від 14 серпня 2019 р. № 827. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/827-2019-%D0%BF#Text>

17. Директива Європейського парламенту і Ради 2010/75/ЄС від 24 листопада 2010 року про промислові викиди (інтегрований підхід до запобігання забрудненню та його контролю) (Нова редакція). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_004-10#Text

18. Докаленко В. Взаємодія між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства в Україні в умовах

широкомасштабної війни. Публічне управління та регіональний розвиток. 2022. № 15. С. 87-103.

19. Дотримання принципів демократії, прав людини та верховенства права в умовах надзвичайного стану – міркування. Європейська комісія за демократію через право (Венеційська комісія). Страсбург, 19 червня 2020 року. 25 с.

20. Дудкевич В. І. Євроінтеграційні практики України: політологічний вимір : дис. ... док філос: 052 / ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника». Івано-Франківськ; Львівський національний університет імені Івана Франка, Львів, 2021. 264 с.

21. Європа не втомилася. Портал новин LB.ua. 25 січня 2023 року. URL: https://lb.ua/world/2023/01/25/543698_ievropa_vtomilasya.html

22. ЄС запускає програму надання екстреного прихистку у зимовий період для України та збільшує гуманітарну допомогу на 175 мільйонів євро. URL: https://www.eeas.europa.eu/delegations/ukraine/%D1%94%D1%81-%D0%B7%D0%B0%D0%BF%D1%83%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%94-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D1%83-%D0%BD%D0%B0%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F-%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B8%D1%85%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%BA%D1%83-%D1%83-%D0%B7%D0%B8%D0%BC%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%B9-%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%BE%D0%B4-%D0%B4%D0%BB%D1%8F-%D1%83%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8_uk?s=232

23. Загребельна Н. Юридична природа та соціальна необхідність забезпечення прав людини в умовах надзвичайного стану. Юридичний вісник. 2021. № 1. С. 112.

24. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом 2015-2020. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/zviti-pro-vikonannya/aaimplementation-report-2015-2020-ukr-final.pdf>

25. Звіт про виконання угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2021 рік. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/euua_report_2021_ukr-2.pdf

26. Зелене повоєнне відновлення України: візія та моделі. Аналітична записка. Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля». 2022. 32 с. URL: <https://www.rac.org.ua/uploads/content/658/files/zelene-vidnovlennyaafinal.pdf>

27. Зима І. Я. Теоретичні підходи до визначення та формування механізмів державного управління. Інвестиції: практика та досвід. 2019. С.85-89.

28. Іванова Н., Лисенко Ю. Євроінтеграційне спрямування зовнішньої політики України на сучасному етапі. Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова Випуск 32. 2022. С.50-55.

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

30. Коваленко Н. Світовий досвід введення надзвичайних адміністративно-правових режимів. 2016. URL: http://vjhr.sk/archive/2016_4/part_1/19.pdf

31. Коваль Л. В. Адміністративне право: [підручник] К., Вентурі, 1996. 146 с.

32. Ковальчук С., Пивовар М. Напрямки реформування громадянського суспільства та органів публічної влади в умовах війни в Україні. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». № 1. 2022. С. 173-178. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/259521/256101>

33. Ковригіна В. Є. Адміністративно-правові механізми управління фінансово-економічними ризиками в умовах інформаційної війни та

надзвичайних правових режимів. Науковий вісник національної академії внутрішніх справ. № 4(97). 2015. С.197-210.

34. Колінко Я. А. Надзвичайний стан як особливий державно-правовий режим: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Я. А. Колінко. Харків, 2011. 20 с.

35. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листоп. 1950 р. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

36. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. Відомості Верховної Ради України, 1996. № 30. Ст.141.

37. Корецький Ю. О. Державне регулювання забезпечення безпеки в умовах виникнення надзвичайних ситуацій : дис. ...канд. наук з держ.упр. : спец. 25.00.05 «Державне управління у сфері державної безпеки та охорони громадського порядку» / Юрій Олександрович Корецький // Державна служба України з надзвичайних ситуацій Національний університет цивільного захисту України. – Харків, 2020. 220 с.

38. Корнієвський О. Громадянське суспільство в умовах пандемії коронавірусу COVID-19: виклики та перспективи розвитку. 2020. Офіц.сайт Національного інституту стратегічних досліджень. URL: <https://niss.gov.ua/news/statti/gromadyanske-suspilstvo-v-umovakh-pandemii-koronavirusu-covid-19-vikliki-ta-perspektivi>

39. Корнієнко М. В. Структурна реформа МВС: проблеми та перспективи. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2006. № 1. С.5-10.

40. Коробка І. М. Порівняльний аналіз систем публічного управління ризиками та загрозами надзвичайних ситуацій в країнах Європи та Океанії: Кодекси та Закони. 2021. Новітні орієнтири кодифікаційної діяльності / Загальна редакція Є. Р. Бершеди; Інститут законодавства Верховної Ради

України. К.: Вид-во «Людмила», 2021. С.326-347. (Серія «Бюлетень моніторингу законодавства України». – Вип. 9).

41. Костюк Н. П. Правовий режим та ознаки надзвичайного стану в Україні. Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка. 2020. Вип.2 (90). С.49-58.

42. Костюченко Я. Угода про асоціацію з ЄС у національному правопорядку України. Підприємництво, господарство і право. №6. 2019. С.354-359.

43. Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій : монографія / С. О. Гур'єв, А. В. Терент'єва, П. Б. Волянський. К. : [б. в.], 2008. 148 с.

44. Кропивницький В. С. Трансформація механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах європейської інтеграції України. С. 385-392. URL: <http://29ujmo6.257.cz/bitstream/123456789/14648/1/Kropyvnytskyi.pdf>

45. Кузніченко С. О. Державне управління в надзвичайних ситуаціях: проблеми правового забезпечення. Юридичний вісник. № 3(16). 2010. С.52-56.

46. Кузніченко С. О. Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану». Науково-практичний коментар. Х.: Право, 2015. 164 с.

47. Кузніченко С. О. Надзвичайні адміністративно-правові режими: зарубіжний досвід та українська модель : моногр. Вид. 2-ге. Одеса : ОДУВС, 2011. 324 с.

48. Кузніченко С. О. Становлення та розвиток інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Кузніченко Сергій Олександрович. Сімферополь, 2010. 463 с.

49. Кузніченко С. О. Теоретичні та історичні засади формування надзвичайного законодавства в Україні. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. № 4. 2010. С. 75-76.

50. Кузьо М., Хорольський Р., Черніков Д. Угода про асоціацію між Україною та ЄС: зміст та імплементація. К., 2015. 38 с.

51. Купрій В. М. До питання зміни Конституції України в сучасних умовах воєнного стану. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2018. № 1. С. 27-32.

52. Купрій В. М. Конституційний процес: питання конституційно-правових обмежень : дис. ...к.ю.наук. : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право»; Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2019. 230 с.

53. Лавніченко О. В. Про зміст понять «надзвичайна обставина» та «надзвичайна ситуація». Честь і закон. № 4/2011. С.34-38.

54. Лобко М. М., Семененко В. М., Фучко А. Й. Деякі аспекти правового режиму воєнного стану в Україні: порядок введення та припинення дії. Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України імені Івана Черняхівського. 2019. № 2(66). С.6-13.

55. Малащук С. П. Організаційно-правові засади стратегічного менеджменту в державному управлінні. Актуальні проблеми державного управління : наук. зб. Харків : УАДУ ХФ, 2000. № 2 (7). С. 64-69.

56. Мальцев В. В. Організаційні та правові засади діяльності Національної поліції України в умовах правового режиму надзвичайного стану : дис. ...к.ю.наук. : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Мальцев Віталій Вікторович; Національна академія внутрішніх справ Науково-дослідний інститут публічного права. Київ, 2019. 230 с.

57. Матійчик А. В. Самоорганізація громадянського суспільства як чинник демократичної модернізації політичної системи України. Спеціальність 23.00.02 – політичні інститути та процеси. ДВНЗ «Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника». м.Івано-Франківськ. 2017. 221 с.

58. Мельниченко О. А. Механізми публічного управління реагуванням на надзвичайні ситуації: сутність та види. Науковий вісник: Державне управління. №3(3(5)). 2020. С.165-176.

59. Механізм цивільного захисту ЄС. URL: https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/civil-protection/eu-civil-protection-mechanism_en

60. Міжнародний пакт про політичні та громадянські права від 16 груд. 1966 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text

61. Мовчан У. В. Проблеми стратегічного планування в Україні в контексті повномасштабної війни. Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право. Випуск 2(54). 2022. С.23-26.

62. Настюк В. Я. Адміністративно-правові режими в Україні : монографія. В. Я. Настюк, В. В. Бєлєвцева Х. : Право, 2009. 128 с.

63. Національний класифікатор надзвичайних ситуацій України. Наказ Держспоживстандарту України від 11.10.2010 р. № 457. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va457609-10#Text>

64. Небеська М. С. Органи внутрішніх справ як суб'єкти забезпечення прав і свобод людини у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки : дис. канд.ю.наук : 12.00.07 / Харківський нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2011. 168 с.

65. Неділько А. І. Теоретичні підходи до визначення поняття «механізм публічного управління». Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. №2. 2018. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2018_2/8.pdf

66. Немировська О. В. Механізм державного управління у сфері поводження з генетично модифікованими організмами в Україні: організаційно-правовий аспект : дис. ...канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / О. В. Немировська ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2016. 275 с.

67. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління. Навчальний посібник. За заг. ред. Н.Р. Нижник. К.: УАДУ, 1998. 160 с.

68. Обушна Н. І. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект. Ефективність державного управління. 2015. Вип. 44(1). С. 53-63.

69. Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М.І. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності доопрацьованого законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/na02d710-16#Text>

70. Окрема думка судді Конституційного Суду України Сліденка І.Д. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України щодо відповідності доопрацьованого законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) вимогам статей 226 157 і 158 Конституції України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/nd02d710-16>

71. Окрема думка судді Конституційного Суду України Шишкіна В.І. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів вимогам статей 157 і 158 Конституції України URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/nh01d710-15>

72. Оприлюднили проєкт Плану відновлення України. Офіц. сайт Укріформ. 2022. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-uarazom/3534873-opriludnili-proekt-planu-vidnovlenna-ukraini.html>

73. Основний Закон Федеративної Республіки Германії від 23 травня 1949 р. URL: <https://legalns.com/download/books/cons/germany.pdf>

74. Павлюк Н. Теоретичні засади організаційного і правового механізмів публічного управління в Україні. Науковий вісник. «Демократичне врядування». 2016. Вип. 16/17. URL: <https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/feb/26721/pavljuk.pdf>

75. Панькова О. В., Касперович О. Ю., Іщенко О. В. Розвиток волонтерської діяльності в Україні як прояв активізації соціальних ресурсів громадянського суспільства: специфіка, проблеми та перспективи. Український соціум. 2016. № 2(57). С.25-40.

76. Пархоменко Н. Сучасна теоретико-правова парадигма надзвичайної правотворчості. Публічне право. № 3 (47). 2022. С. 88-94.

77. Пашков М. Євроінтеграція в умовах війни: виклики і перспективи. Аналітична доповідь. Грудень, 2022. 9 с.

78. Пашков М., Маркевич К., Стецюк П., Чекунова С. Україна на шляху до ЄС: реалії і перспективи. Аналітична доповідь. №1-2 (187-188). 2022. 132 с.

79. Петрова І., Руда О. Публічне управління як фактор і стимулятор модернізації адміністративного права. Адміністративне право і процес. 2017. № 6. С.131-135.

80. Питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни : Указ Президента України від 21 квітня 2022 року № 266/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/2022#Text>

81. Пономаренко Г. О. Управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави: адміністративно-правові засади : Моногр. Х.: Видавець Вапнарчук Н. М. 2007. 448 с.

82. Прасол В. П. Механізми публічного управління розвитком недержавного сектора охорони суспільного здоров'я в Україні. 25.00.02 – механізми державного управління. Хар. регіонал. і-т держ упр., НАДУ, Харків, 2021. 199 с.

83. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24 лютого 2022 року № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>

84. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 року № 638-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2003. № 25. Ст. 180

85. Про введення воєнного стану в Україні : указ Президента України від 26 листопада 2018 року №393/2018. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3932018-25594>

86. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення лікування коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 30 березня 2020 року № 539-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/539-20#Text>

87. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 17 березня 2020 року № 530-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/530-20#Text>

88. Про внесення змін до Закону України «Про захист населення від інфекційних хвороб» щодо запобігання поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) : Закон України від 13 квітня 2020 року № 555-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-20#Text>

89. Про внесення змін до Інструкції з організації та порядку вчинення дій за рівнями терористичних загроз в органах Державної прикордонної служби України : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 5 вересня 2022 року № 547. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1056-22#Text>

90. Про внесення змін до розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) від 16 березня 2020 року № 444 «Про деякі заходи щодо запобігання поширенню коронавірусу COVID-19 на території міста Києва» : розпорядження КМДА від 22 червня 2020 року № 886. URL: https://kyivcity.gov.ua/npa/pro_vnesennya_zmin_do_rozporyadzhennya_vikonavchogo_organu_kivsko_misko_radi_kivsko_misko_derzhavno_administratsi_vid_16_bereznia_2020_roku__444_pro_deyaki_zakhodi_schodo_zapobigannya_poshirenniyu_koronavirusu_COVID-19_na_teritori_mista_kiyeva/kmda__886_406453/

91. Про волонтерську діяльність : Закон України від 19 квітня 2011 року № 3236-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3236-17#Text>

92. Про громадянські та політичні права : Міжнародний пакт, 16 грудня 1966 року, ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР № 2148-VIII від 19 жовтня 1973 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text

93. Про гуманітарну допомогу: Закон України від 22 жовтня 1999 року № 1192-XIV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 1999. № 51. Ст. 451.

94. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квітня 2003 року № 661-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text>

95. Про деякі заходи щодо запобігання поширенню коронавірусу COVID-19 на території міста Києва : розпорядження КМДА від 16 березня 2020 року № 444. URL: https://kyivcity.gov.ua/npa/pro_deyaki_zakhodi_schodo_zapobigannya_poshirenn_yu_koronavirusu_COVID-19_na_teritori_mista_kiyeva/kmda__444_400777/

96. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15 квітня 2014 року № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text>

97. Про запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19 : постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 року № 211. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zapobigannya-poshim110320rennyu-na-teritoriyi-ukrayini-koronavirusu-covid-19>

98. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021-2027 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>

99. Про затвердження Інструкції про порядок взаємодії територіальних органів поліції та міжрегіональних територіальних органів Національної поліції України під час реагування на надзвичайні ситуації, у випадку введення правового режиму воєнного чи надзвичайного стану : наказ

Міністерства внутрішніх справ України від 31 жовтня 2016 року № 1129. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0085-17#Text>

100. Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на період до 2025 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2021 року № 443-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/443-2021-%D1%80#Text>

101. Про затвердження Національного плану управління відходами до 2030 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 лютого 2019 року № 117-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-2019-%D1%80#Text>

102. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 року № 1052. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF#Text>

103. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 878. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text>

104. Про затвердження Положення про Міністерство оборони України : постанова Кабінету Міністрів України 26 листопада 2014 року № 671. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/671-2014-%D0%BF#Text>

105. Про затвердження Положення про Національну поліцію : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 877. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/248607704>

106. Про затвердження Положення про орган охорони державного кордону Державної прикордонної служби України : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 30 листопада 2018 року № 971 (із змінами і доповненнями, внесеними наказом Міністерства внутрішніх справ України від 3 березня 2020 року № 220). URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE32920.html

107. 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 грудня 2014 року № 1406. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0047-15#Text>

108. Про затвердження Порядку проведення обов'язкової евакуації окремих категорій населення в разі введення правового режиму воєнного стану : постанова Кабінету Міністрів України від 07 листопада 2018 року № 934. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-mih-kategorij-naselennya-v-razi-vvedennya-pravovogo-rezhimu-voyennogo-stanu>

109. Про затвердження типового плану запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях : постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2015 року № 544. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/544-2015-%D0%BF#Text>

110. Про затвердження Типового положення про структурний підрозділ місцевої державної адміністрації : постанова Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2012 року № 887. Офіційний вісник України. 2012. № 73. Ст. 2941.

111. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» : Закон України 26 листопада 2018 року № 2630-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2630-19#Text>

112. Про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку проведення загальної мобілізації» : Закон України від 7 лютого 2023 року № 2916-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2916-IX#Text>

113. Про захист населення від інфекційних хвороб : Закон України від 6 квітня 2000 року № 1645-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1645-14#Text>

114. Про Заяву Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних

свобод» : постанова Верховної Ради України. Відомості Верховної Ради України. 2015. № 29. Ст.267.

115. Про зону надзвичайної екологічної ситуації : Закон України від 13 липня 2000 року № 1908-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1908-14#Text>

116. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>

117. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>

118. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>

119. Про Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021-2026 роки : Указ Президента України 7 вересня 2021 року № 487/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487/2021#Text>

120. Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України від 18 січня 2001 року № 2245-14. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2001. № 15. Ст. 73.

121. Про оборону України : Закон України від 06 грудня 1991 року № 1932-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text>

122. Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану : Закон України від 15 березня 2022 року № 2136-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-20#Text>

123. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12 травня 2015 року № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>

124. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України 16 березня 2000 року № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text>

125. Про примусову або обов'язкову працю : Конвенція МОП від 28 червня 1930 року №29. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=00DD6D419E>

126. Про Раду національної безпеки і оборони України : Закон України від 5 березня 1998 року № 183/98-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80#Text>

127. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10 лютого 2010 року № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17/print>

128. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14 вересня 2020 року №392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>

129. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 квітня 2021 року «Щодо Національного плану вакцинопрофілактики гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, до кінця 2021 року» : Указ Президента України від 3 квітня 2021 року № 139/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/139/2021#Text>

130. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України» : Указ Президента України 25 березня 2021 року №121/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1212021-37661>

131. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 року № 2229-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-12#Text>

132. Про стан розвитку громадянського суспільства України в 2021 році та його зміни на початку 2022 року : матер. щоріч. доп. [В. Потапенко, Ю. Тищенко, Ю. Каплан та ін.] ; заг. ред. Ю. Каплан. Київ : НІСД, 2022. 56 с.

133. Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері промислового забруднення : постанова Кабінету Міністрів України від 22 травня 2019 року № 402-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/402-2019-%D1%80#Text>

134. Про управління відходами : Закону України від 20 червня 2022 року № 2320-IX, (набирає чинність 09.07.2023). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2320-20#Text>

135. Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року : Указ Президента України №722/2019 від 30 вересня 2019 року. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>

136. Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Екологічна безпека». Національна рада з відновлення України від наслідків війни. Липень. 2022. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/environmental-safety-assembly.pdf>

137. Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Європейська інтеграція». Національна рада з відновлення України від наслідків війни. Липень. 2022. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/european-integration.pdf>

138. Проект Плану відновлення України. Матеріали робочої групи «Охорона здоров'я». Національна рада з відновлення України від наслідків війни. Липень. 2022. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/health-care.pdf>

139. Протасенко К. Огляд нормативно-правової бази режиму надзвичайного стану в Україні. Вісник НАДУ. 2009. С.107-114.

140. Прохоренко М. М., Хлань В. М. Сутність та зміст особливого періоду в Україні. Юридичний вісник №2 (55). 2020. С.62-67.

141. Прошин І. Аналіз закордонного досвіду із запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного характеру. Надзвичайні ситуації: попередження та ліквідація. Том 5. №2. 2021. С.95-100.

142. Публічне управління : термінол. слов. /уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петрос та ін. ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петрос. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.

143. Пушкаренко С., Фальковський А. Інституціональна складова частина механізму захисту прав людини. Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління, (2(62), С. 136-141.

144. Радчук Т. М. Класифікація механізмів публічного управління інноваційним розвитком економіки. Актуальні питання у сфері державного управління. Випуск 19. 2020. С.124-127. № 15. С. 85–89. DOI: 10.32702/2306-6814.2019.15.85

145. Регламент (ЄС) 2019/1021 Європейського Парламенту і Ради про стійкі органічні забруднювачі (нова редакція) від 20 червня 2019 року. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.169.01.0045.01.ENG&toc=OJ:L:2019:169:TOC

146. Резнікова О. О. Національна стійкість в умовах мінливого безпекового середовища : монографія. Київ : НІСД, 2022. 532 с.

147. Резнікова О. О. Стратегічний аналіз безпекового середовища України. (вересень) 2022. URL: <https://niss.gov.ua/news/statti/strategichnyy-analiz-bezpekovo-ho-seredovyshcha-ukrayiny>

148. Секторальна інтеграція України до ЄС: передумови, перспективи, виклики 2020. С.100 URL: https://razumkov.org.ua/uploads/article/2021_sektor_eu_ukr.pdf

149. Скиба М. В., Шелудько В. Я. Теоретичні аспекти дослідження розвитку громадянського суспільства. Державне управління: удосконалення та розвиток. № 2. 2016. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/pdf/2_2019/24.pdf

150. Славко А. С. Обмеження прав і свобод людини і громадянина за умов дії режиму воєнного стану: порівняльно-правовий аспект. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Випуск 41. Том 2. 2016. С.68-72.

151. Слюсарчук І., Мітенко О. Роль громадянського суспільства в забезпеченні національної безпеки України. Підприємництво, господарство і право. №2. 2021. С.194-200.

152. Тлумачний словник української мови: Понад 12 500 статей (близько 40 000 слів). За заг.ред. д-ра філологічних наук, проф. В.С.Калашника. Х.: Прапор. 2002. 992 с.

153. Томаш Л. В. Громадянське суспільство як система забезпечення життєдіяльності політичної, економічної, соціальної та духовної сфер. Часопис Київського університету права. №2. 2012. С.366-371.

154. Топольницький В.В., Повноваження глави держави щодо введення надзвичайного та воєнного стану: вітчизняний та зарубіжний досвід. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». 2022. С.193-199. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/261876/258264>

155. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Верховна Рада України: Офіційний вебсайт. 2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

156. Угода про взаємодію держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав на випадок евакуації їх громадян з третіх країн у разі виникнення надзвичайних ситуацій : Угоду ратифіковано Законом від 5 листопада 1998 року № 233-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_049#Text

157. Україна та IFC підписали меморандум щодо створення механізмів із залучення приватних інвесторів до відновлення. Офіц. Сайт: Урядовий портал. 12 грудня 2022 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/ukraine-ta-ifc-pidpysaly-memorandum-shchodo-stvorennia-mekhanizmiv-iz-zaluchennia-pryvatnykh-investoriv-do-vidnovlennia>

158. Філіпова Н. В. Зміна співвідношення понять «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» в системі суспільно-політичної трансформації. Державне управління: удосконалення та розвиток. № 6. 2015. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=865>

159. Цілі сталого розвитку – невід’ємна частина Плану відновлення України. 2022. URL: <https://www.undp.org/uk/ukraine/press-releases/tsili-staloho-rozvytku-nevidyemna-chastyna-planu-vidnovlennya-ukrayiny>

160. Шостак Л. Й. Механізми забезпечення взаємодії суб’єктів державної системи ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій : дис. ... к-та наук з держ.упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / Людмила Йосипівна Шостак ; Одеський регіон.ін-т держ. упр. Національна академія державного управління при Президентові України. Одеса, 2014. 226 с.

161. Шпіньова Ю. Міжнародний досвід співпраці між урядами та організаціями громадянського суспільства в період надзвичайної ситуації. Public administration «Colloquium-journal» №16(103). 2021. URL: <file:///C:/Users/Altis/AppData/Local/Temp/mizhnarodniy-dosvid-spivpratsi-mizh-uryadami-ta-organizatsiyami-gromadyanskogo-suspilstva-v-period-nadzvichaynoyi-situatsiyi.pdf>

162. Яцина М. О. Роль інститутів громадянського суспільства у боротьбі з наслідками агресії РФ проти України. Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство». №6 2022. С.311-314. URL: <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/273926/269214>

163. European parliament Eurobarometer. Full results parlemeter 2022 (98.1 | EB042) Autumn 2022. 2023. 83 p. URL: https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2023/01/12/EP_Autumn_2022__EB042EP_presentation_en.pdf

164. Relief, Recovery and Resilient Reconstruction : Supporting Ukraine`s Immediate and Medium-Term Economic Needs (English). URL: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/099608405122216371/idu08c704e400de7a048930b8330494a329ab3ca>

165. Ukraine relief and reconstruction. Communication from the commission to the European parliament, the European council, the council, the

European economic and social committee and the committee of the regions. URL:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0233>

166. UNITED24 запустила напрям «Відбудова України». Перший проект — 18 багатоквартирних будинків у Київській області. Офіц. Сайт: Урядовий портал. 12 січня 2023 року. URL:
<https://www.kmu.gov.ua/news/united24-zapustyla-napriam-vidbudova-ukrainy-pershyi-proekt-18-bahatokvartyrnykh-budynkiv-u-kyivskii-oblasti>

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Публікації у наукових фахових виданнях України з державного управління

1. Могиль, В. (2023). Європейська інтеграція як перспективний напрям модернізації України. Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління, 3(63), 78-82. [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2022-3\(63\)-11](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2022-3(63)-11).
2. Могиль, В. (2024). До проблеми забезпечення розвитку публічного управління в умовах надзвичайних обставин. Наукові праці Міжрегіональної Академії управління персоналом. Політичні науки та публічне управління, 6(72), 50-55. [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-6\(72\)-7](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-6(72)-7).

Статті у закордонних виданнях, проіндексованих у базах даних Web of Science Core Collection та/або Scopus

3. Nazarchuk, O., Komarnytska, H., Batrymenko, O., Haponenko, V., Mogyl, V. (2024). Political Conflicts and Global Political Problems as a Factor of Destabilization of Socio-Economic Development of Ukraine: The Role of Political Elites.. *International Journal of Religion*, 5(2), 112-120. <https://doi.org/10.61707/8d9ewh47> (стаття у виданні, що міститься у наукометричній базі Scopus і віднесеному до третього квартилю, Q3).

Авторський внесок:

Назарчук О. визначив мету та розробив інструментарій дослідження.

Комарницька Г. здійснила аналіз кризового та конфліктного контексту в сучасній Україні.

Батрименко О. визначив виклики дестабілізації соціально-економічного розвитку в умовах повномасштабного вторгнення росії в Україну та окреслив виклики публічного управління у цьому контексті.

Гапоненко В. провела емпіричне дослідження ефективності різних управлінських підходів до стабілізації умов розвитку українського суспільства в умовах нестабільних обставин.

Могиль В. узагальнив результати досліджень, сформулював висновки та рекомендації для органів публічного управління.

Тези конференцій

6. Могиль, В. До питання розвитку системи публічного управління в умовах надзвичайних обставин. Організаційно-правові аспекти публічного управління в Україні: Матеріали X Міжнародної науково-практичної Інтернет-конференції, 25 квітня 2024 р. Полтава: Національний університет імені Юрія Кондратюка, 2024. 176 с.

7. Могиль, В. Проблеми забезпечення безпеки в умовах нової соціальної реальності. Всеукраїнська науково-практична конференція «Конституція України: держава і право в умовах воєнного стану»: збірник матеріалів конференції, м. Київ, 28 червня 2022 р. Київ: Міжрегіональна Академія управління персоналом, 2022. С. 153-156.

8. Могиль, В. Проблеми інформаційної безпеки України: євроінтеграційний вимір. Проблеми модернізації України: [зб. наук. пр.]. К.: МАУП, 2008. Вип. 14: Матеріали VII Міжнародної науково-практичної конференції «Розбудова інноваційних економіки, менеджменту та освіти в умовах нової соціальної реальності» (26 травня 2022 р.). Київ, Міжрегіональна Академія управління персоналом, 2022. С. 208-210.

9. Семенець-Орлова І.А., Могиль В.О. Особливості модернізаційних процесів у сучасній Україні: контекст євроінтеграції. «Економіко-правова політика України у контексті негативного впливу війни»: збірник. Чернігів: Чернігівський інститут ім. Героїв Крут ПрАТ «ВНЗ «МАУП», 2022. С. 156-158.

Авторський внесок:

Семенець-Орлова І.А. визначила специфіку процесів політичної модернізації в сучасній Україні.

Могиль В. узагальнив характеристику трансформаційних процесів в Україні.

Додаток Б

046617

Приватне акціонерне товариство
«Вищий навчальний заклад
«МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ
ПЕРСОНАЛОМ»



The Private Joint-Stock Company
«Higher Education Institution
«Interregional
Academy
of Personnel Management»

Україна, 03039, Київ-39, вул. Фрометівська, 2,
Тел. +38 (044) 490-95-00, maup.com.ua
e-mail: iapm@iapm.edu.ua

2, Frometivs'ka Str., 03039 Kyiv, Ukraine,
Tel. +38 (044) 490-95-00, maup.com.ua
e-mail: iapm@iapm.edu.ua

« 23 » квітня 20 24 № 1673/1

ДОВІДКА

про впровадження результатів наукової роботи
аспіранта кафедри публічного адміністрування
Могиля Владислава Олександровича

Дослідження Могиля В.О. на тему «Розвиток механізмів публічного управління для зміцнення національної безпеки в контексті європейської інтеграції сучасної України» виконане відповідно до наукової роботи НДР Міжрегіональної Академії управління персоналом на тему «Розвиток публічного управління та адміністрування в умовах системних галузевих реформ: соціальні, економічні, безпекові та культурні аспекти» (номер державної реєстрації 0119U100491).

У рамках даної наукової теми НДР Могиля В.О. обґрунтував теоретико-методологічні засади у сфері забезпечення національної безпеки, з врахуванням проблематики впровадження політики європейської інтеграції в сучасній Україні.

У роботі запропоновано авторське визначення правового регулювання публічного управління в умовах надзвичайних обставин як комплексу законів й підзаконних нормативно-правових актів, що утворюють правове поле для якісного функціонування органів публічно-владної діяльності та життєдіяльності населення в умовах надзвичайних обставин, що допоможе сформувати ефективну систему забезпечення сталого функціонування держави у зазначених умовах. Автор також сформулював дефініцію поняття «публічне управління в умовах надзвичайних обставин», обґрунтував мету публічного управління в умовах надзвичайних обставин. Проведений аналіз дослідження з питань функціональної структури публічного управління в умовах надзвичайних обставин демонструє, що однією з найважливіших складових цього процесу є організація управління й скоорегована міжвідомча координація реагування, адже їхній вплив зростає сумірно тому масштабу обставин надзвичайного характеру, складності обстановки, збільшеності кількості залучених сил та потреби в матеріальних засобах.

Науковий керівник теми НДР,
доктор наук з державного управління,
професор



І. А. Семенець-Орлова

МАУП

