

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

КРОПИВНИЦЬКИЙ Віталій Станіславович

УДК 351.862.4:355.244.2

**МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ
В УКРАЇНІ**

25.00.02 – механізми державного управління

Подається на здобуття наукового ступеня доктора наук
з державного управління

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

_____ В.С. Кропивницький

Науковий консультант: МАЙСТРО Сергій Вікторович,
доктор наук з державного управління, професор

Харків – 2022

АНОТАЦІЯ

Кропивницький В.С. Механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. Національний університет цивільного захисту України, Харків, 2022.

У дисертаційній роботі запропоновано розв’язання актуальної наукової проблеми в галузі науки державне управління, що полягає в розробленні й обґрунтуванні теоретико-методологічних засад і практичних рекомендацій щодо напрямів удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні на якісно новій комплексній та концептуальній основі.

Проведено понятійно-категоріальний аналіз основних дефініцій сфери цивільного захисту, як об’єкту публічного управління та адміністрування. З’ясовано сутність та зміст системи цивільного захисту, як чинника національної безпеки держави. Охарактеризовано науково-теоретичні підходи до публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

Розглянуто генезис методологічних підходів до теорії публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту. Визначено теоретико-методологічні основи механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту. Виокремлено політико-адміністративний, інституційно-правовий, організаційно-економічний, інформаційно-комунікаційний механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

Зазначено, що політико-адміністративний механізм публічного

управління та адміністрування у сфері цивільного захисту передбачає такі інструменти: ліцензії; санкції; штрафи; заборони; квоти; державний нагляд; реалізація міжнародних, національних, регіональних, місцевих, галузевих та цільових програм (проектів) в зазначеній сфері; координація прийняття політичних рішень та реалізації проектів у сфері цивільного захисту на різних рівнях: між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадами, підприємцями, громадськими організаціями, освітньо-науковими установами, іншими організаціями та підприємствами, в тому числі в межах реалізації публічно-приватного партнерства.

Констатовано, що важливим аспектом системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту є формування нормативно-правової та інституційної бази, що має поєднувати стабільність і своєчасне коригування інтересів суб'єктів державної політики відповідно до суспільних змін, сприятиме створенню реально діючих механізмів, що забезпечуватимуть дотримання законодавства в зазначеній сфері. Тому виокремлено інституційно-правовий механізм публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, який формує система законодавчих та нормативно-правових актів держави за допомогою якої забезпечується належне функціонування сфери цивільного захисту, забезпечується гармонізація українського законодавства в зазначеній сфері із міжнародним законодавством, в тому числі європейським.

Визначено, що організаційно-економічний механізм публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту є сукупністю передбачених законодавством організаційних, фінансових та економічних стимулів, важелів та інструментів за допомогою яких забезпечується стійке функціонування сфери цивільного захисту та її інвестиційно-інноваційний розвиток за рахунок визначених законодавством джерел фінансування з метою захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій та відповідного реагування на них з боку сил цивільного захисту.

Виокремлено інформаційно-комунікаційний механізм публічного управління та адміністрування, який має сприяти висвітленню особливостей формування та реалізації державної політики у сфері цивільного захисту на основі застосування інформаційно-агітаційних кампаній, в тому числі з метою просвіти населення щодо недопущення та протидії надзвичайним ситуаціям. Тобто в сучасних умовах органам державної влади та місцевого самоврядування з метою оптимізації своєї діяльності необхідна підтримка громадськості та ефективний зворотний зв'язок з суспільством, як важливий інструмент для визначення ключових проблем та очікувань населення у сфері цивільного захисту.

Узагальнено загальносвітові тенденції та охарактеризовано теоретичні моделі і методологічні підходи щодо особливостей публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в зарубіжних країнах. З'ясовано, що основним ініціатором регулювання інституціональних перетворень і створення відповідних умов для запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій виступає держава, яка забезпечує формування та реалізацію безпекових інструментів та механізмів у сфері цивільного захисту. Аналіз публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в зарубіжних країнах свідчить, що держава приділяє значну увагу, насамперед, питанням прогнозування та запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, можливих сценаріїв їх розвитку, а також організації заходів цивільного захисту щодо ліквідації надзвичайних ситуацій.

Проаналізовано надзвичайні ситуації з точки зору причин їх виникнення, класифікації та наслідків в Україні. Охарактеризовано надзвичайні ситуації за видами (техногенного, природного, соціального характеру) та рівнями (державного, регіонального, місцевого, об'єктового рівнів). Визначено результативність механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні, в тому числі на регіональному та місцевому рівнях.

Визначено особливості формування і суперечності розвитку публічного

управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні. З'ясовано суперечності системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів і проблеми освітньо-наукової діяльності у сфері цивільного захисту в Україні. Окреслено існуючі проблеми формування і суперечності реалізації механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні.

Обґрунтовано концептуальні засади стратегії розвитку публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні. Визначено напрями модернізації публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції України. Запропоновано шляхи удосконалення політико-адміністративного, інституційно-правового, організаційно-економічного, інформаційно-комунікаційного механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні, в тому числі на регіональному та місцевому рівнях.

Науково-практичне значення одержаних результатів дослідження полягає в узагальненні та доповненні існуючих знань, визначенні теоретичних положень, формуванні методологічних підходів та обґрунтуванні практичних рекомендацій щодо напрямів удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту. Теоретичні положення, висновки та пропозиції можуть бути використані в практичній діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, що сприятиме забезпеченню національної безпеки в сучасних умовах воєнного стану в країні та сталому безпековому післявоєнному розвитку України.

Ключові слова: державне управління, механізми державного управління, публічне управління та адміністрування, цивільний захист, механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, Кодекс цивільного захисту України, система підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту.

ANNOTATION

Kropyvnytskyi V. Mechanisms of public management and administration in the sphere of civil protection in Ukraine. – Qualifying scientific paper as the manuscript.

Dissertation for obtaining the scientific degree of the doctor of sciences of public administration specialty 25.00.02 – Mechanisms of Public Administration. – National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv, 2022.

The dissertation offers a solution to an actual scientific problem in the sphere of public administration science, which consists in the development and substantiation of theoretical and methodological principles and practical recommendations regarding directions for improving the mechanisms of public management and administration in the sphere of civil protection in Ukraine on a qualitatively new comprehensive and conceptual basis.

A conceptual and categorical analysis of the main definitions of the sphere of civil protection as an object of public management and administration was carried out. The essence and content of the civil protection system as a factor of the state's national security has been clarified. Scientific and theoretical approaches to public management and administration in the sphere of civil protection are characterized.

The genesis of methodological approaches to the theory of public management and administration in the sphere of civil protection is considered. The theoretical and methodological foundations of the mechanisms of public management and administration in the sphere of civil protection have been determined. The political-administrative, institutional-legal, organizational-economic, information-communication mechanisms of public management and administration in the sphere of civil protection are singled out.

It is noted that the political-administrative mechanism of public management and administration in the sphere of civil protection provides for the following

tools: licenses; sanctions; fines; prohibitions; quotas; state supervision; implementation of international, national, regional, local, sectoral and target programs (projects) in the specified sphere; coordination of political decision-making and implementation of projects in the field of civil protection at various levels: between state authorities, local self-government bodies, communities, entrepreneurs, public organizations, educational and scientific institutions, other organizations and enterprises, including within the framework of the implementation of public-private partnerships.

It has been established that an important aspect of the system of public management and administration in the sphere of civil protection is the formation of a regulatory and institutional framework, which should combine stability and timely adjustment of the interests of public policy subjects in accordance with social changes, will contribute to the creation of really effective mechanisms that will ensure compliance legislation in the specified area. Therefore, the institutional and legal mechanism of public management and administration in the sphere of civil protection is singled out, which forms a system of legislative and regulatory acts of the state, which ensures the proper functioning of the sphere of civil protection, ensures the harmonization of Ukrainian legislation in the specified sphere with international legislation, including European.

It was determined that the organizational and economic mechanism of public management and administration in the sphere of civil protection is a set of organizational, financial and economic incentives, levers and tools provided for by the law, which ensure the sustainable functioning of the sphere of civil protection and its investment and innovative development according to the account of sources of funding determined by legislation for the purpose of protecting the population, territories, natural environment and property from emergency situations and the appropriate response to them by civil protection forces.

The information and communication mechanism of public management and administration has been singled out, which should contribute to highlighting the peculiarities of the formation and implementation of state policy in the sphere of

civil protection based on the use of information and campaigning campaigns, including with the aim of educating the population about preventing and countering emergency situations. That is, in modern conditions, public authorities and local self-government bodies in order to optimize their activities need public support and effective feedback from society, as an important tool for determining key problems and expectations of the population in the sphere of civil protection.

Global trends are summarized and theoretical models and methodological approaches regarding the peculiarities of public management and administration in the sphere of civil protection in foreign countries are characterized. It was found that the main initiator of the regulation of institutional transformations and the creation of appropriate conditions for the prevention and elimination of emergency situations is the state, which ensures the formation and implementation of security tools and mechanisms in the sphere of civil protection. The analysis of public management and administration in the sphere of civil protection in foreign countries shows that the state pays considerable attention, first of all, to the issues of forecasting and preventing the emergence of emergency situations, possible scenarios of their development, as well as the organization of civil protection measures to eliminate emergency situations.

Emergency situations were analyzed from the point of view of their causes, classification and consequences in Ukraine. Emergency situations are characterized by types (man-made, natural, social) and levels (state, regional, local, object levels). The effectiveness of public management and administration mechanisms in the sphere of civil protection in Ukraine, including at the regional and local levels, has been determined.

The peculiarities of the formation and contradictions of the development of public management and administration in the sphere of civil protection in Ukraine are determined. The contradictions of the system of personnel training and advanced training and the problems of educational and scientific activity in the sphere of civil protection in Ukraine have been clarified. The existing problems of formation and contradictions in the implementation of mechanisms of public

management and administration in the sphere of civil protection in Ukraine are outlined.

The conceptual foundations of the strategy for the development of public management and administration in the sphere of civil protection in Ukraine are substantiated. The directions of modernization of public management and administration in the sphere of civil protection in the conditions of European and Euro-Atlantic integration of Ukraine are determined. Ways to improve the political-administrative, institutional-legal, organizational-economic, information-communication mechanisms of public management and administration in the sphere of civil protection in Ukraine are proposed.

The scientific and practical significance of the obtained research results consists in the generalization and addition of existing knowledge, the definition of theoretical provisions, the formation of methodological approaches and the substantiation of practical recommendations regarding the directions for improving the mechanisms of public management and administration in the sphere of civil protection. Theoretical provisions, conclusions and proposals can be used in the practical activities of state authorities and local self-government, which will contribute to ensuring national security in the modern conditions of martial law in the country and sustainable post-war security development of Ukraine.

Key words: public administration, mechanisms of public administration, public management and administration, civil protection, mechanisms of public management and administration in the sphere of civil protection, Civil Protection Code of Ukraine, system of training and advanced training of personnel in the sphere of civil protection.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Монографія:

1. Кропивницький В. С. Публічне управління та адміністрування у

сфері цивільного захисту в Україні: теорія, методологія, практика : монографія. Харків : «Діса Плюс», 2022. 332 с.

Статті у наукових фахових виданнях з державного управління:

2. Кропивницький В.С., Коваленко В.В. Роль цивільного захисту у забезпеченні національної безпеки України. Науковий вісник: Державне управління. № 1 (2018). С. 48–56.

3. Кропивницький В.С. Проблеми та суперечності публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні // Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2018. Вип. 2 (9). С. 574–579. (Серія «Державне управління»).

Особистий внесок: розглянуто сферу цивільного захисту, як складову національної безпеки країни.

4. Кропивницький В.С., Жукова І.В. Вивчення та аналіз соціальних запитів громадян для коригування державних рішень. Науковий вісник: Державне управління. № 2 (2019). С. 76–83.

Особистий внесок: розкрито особливості соціальних запитів громадян до органів державної влади.

5. Кропивницький В.С. Еволюція механізмів державного управління формуванням підрозділів боротьби з надзвичайними ситуаціями в Україні. Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління : електронне наукове видання : збірник. 2020. № 3 (9). червень. Київ : Видавництво Ліра-К, 2020. С. 231–244.

6. Кропивницький В.С. Особливості формування та розвитку механізмів державного управління пожежною охороною України у світовій історії пожежництва. Електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека». 2020. №4 (12). С. 40–44. <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/15885904278398.pdf>.

7. Кропивницький В.С., Каршиєва А.І. Державно-правові аспекти

електронного вирішення спорів галузі сфери інтернет та ІТ-технологій. Науковий вісник: Державне управління: № 3 (2020). С. 131–139.

Особистий внесок: доведено необхідність цифровізації державного управління.

8. Кропивницький В.С. Оцінка результативності механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні в сучасних умовах. Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2020. Вип. 2 (13). С. 171–181. (Серія «Державне управління»).

9. Кропивницький В.С. Сучасний стан та ефективність системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту на регіональному рівні. Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2021. Вип. 1 (14). С. 320–328. (Серія «Державне управління»).

10. Кропивницький В.С. Нормативно-правові засади публічного управління та адміністрування процесу навчання населення України у сфері цивільного захисту // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2021. № 1 (59). С. 206–212.

11. Майстро С.В., Кропивницький В.С. Механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в зарубіжних країнах. Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць. Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2021. Вип. 2 (73). С. 164–170.

Особистий внесок: розкрито особливості формування системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в різних країнах.

12. Кропивницький В.С. Шляхи трансформації публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах євроатлантичної інтеграції України // Державне будівництво. № 1/2021. Електронне наукове фахове видання ХарPI НАДУ при Президентіві України. URL. : <http://db.kh.ua/index.php/db/article/view/127/120>.

13. Кропивницький В.С. Трансформація механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах європейської інтеграції України // Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2021. Вип. 2 (15). С. 385–392. (Серія «Державне управління»).

14. Кропивницький В.С. Напрями вдосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні. Державне будівництво. Електронне видання. Харків. ХНУ ім. Каразіна. 2022. Вип. 1 (31). URL: <https://periodicals.karazin.ua/db/article/view/20366>.

15. Кропивницький В.С. Концептуальні засади стратегії публічного управління та адміністрування і системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту в Україні // Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2022. Вип. 1 (16). С. 205–213. (Серія «Державне управління»).

Статті в закордонних наукових виданнях за фахом:

16. Kropyvnytskyi V. Institutional and legal mechanism of public management and administering in the sphere of civil protection in Ukraine. EAST JOURNAL OF SECURITY STUDIES, Vol. 3 (1/2018). URL.: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/11231/1/krop11.pdf>.

17. Kropyvnytskyi V. Mechanisms of public management and administering in the sphere of civil protection: theoretical and methodological principles. EAST JOURNAL OF SECURITY STUDIES, Vol. 4. No 1 (2019). URL.: <https://ejss.nuczu.edu.ua/index.php/ejss/article/view/32>. С. 212-222.

18. Кропивницький В.С. Публичное управление и администрирование в сфере гражданской защиты Украины: особенности механизма международного сотрудничества. Власть и общество (история, теория,

практика) : научный журнал. № 3 (55). Тбилиси: Изд-во ассоциации открытой дипломатии. 2020. С. 83-90.

19. Maistro S., Kropyvnytskyi V., Krykhtina Y. Theoretical and methodological substantiation of scientific definitions «public administration» and «state policy». Collection of scientific papers "Public administration and state security aspects". Vol. 1/1 2021. P. 22-31. URL.: <http://passa.nuczu.edu.ua/archive/19-maistro-s-kropyvnytskyi-v-krykhtina-yu-theoretical-and-methodological-substantiation-of-scientific-definitions-public-administration-and-state-policy>.

Особистий внесок: узагальнено теоретико-методологічні підходи до сутності та змісту наукової дефініції «публічне управління та адміністрування».

20. Maistro S., Kropyvnytskyi V., Krykhtina Y., Treskov A. Directions of transformation of state policy in the context of the need for sectoral integration of Ukraine in the branches and spheres of the European Union. Collection of scientific papers "Public administration and state security aspects". Vol. 2/2 2021. URL.: <http://passa.nuczu.edu.ua/archive/34-maistro-s-kropyvnytskyi-v-krykhtina-yu-treskov-a-directions-of-transformation-of-state-policy-in-the-context-of-the-need-for-sectoral-integration-of-ukraine-in-the-branches-and-spheres-of-the-european-union>.

Особистий внесок: обгрунтовано напрямки трансформації державної політики у сфері цивільного захисту в умовах європейської інтеграції України.

21. Kropyvnytskyi, V.S., Maistro, S.V., Shvedun, V.O., Stankevych, S.V. Prognosis of emergencies and their impact on population and territory of Ukraine. Ukrainian Journal of Ecology. № 10 (4). 2020. 218-224. URL: <https://www.ujecology.com/articles/prognosis-of-emergencies-and-their-impact-on-population-and-territory-of-ukraine.pdf>. DOI: 10.15421/2020_191.

Особистий внесок: розкрито особливості прогнозування надзвичайних ситуацій та їх вплив на населення і територію України.

22. Kropyvnytskyi, V.S., Maistro, S.V., Krukov, O.I., Stankevych, S.V. Environmental emergencies: public civil protection mechanisms. Ukrainian Journal of Ecology, 2021, 11(1), 171-175, nce. DOI: 10.15421/2021_25. URL: <https://www.ujecology.com/articles/environmental-emergencies-public-civil-protection-mechanisms.pdf>.

Особистий внесок: охарактеризовано державні механізми цивільного захисту в умовах надзвичайних екологічних ситуацій.

23. Liudmyla Antonova, Dmytro Havrychenko, Roman Primush, Vitalii Kropyvnytskyi, Violeta Tohobytska. (2022). Modern Aspects of SMART-Management of the Region in the Context of the Development of Public Administration. IJCSNS. International Journal of Computer Science and Network Security. Vol. 22 No. 5 pp. 469-474. URL: http://paper.ijcsns.org/07_book/202205/20220566.pdf.

Особистий внесок: доведено необхідність цифровізації публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

24. Kropyvnytskyi V., Krykhtina Y., Treskov A, Maistro S. State policy of Ukraine's integration into the international safety area in the conditions of global transformations. Collection of scientific papers «Public administration and state security aspects». Vol. 2/1 2022. P. 39-50. URL.: <http://passa.nuczu.edu.ua/archive/8-eng/53-kropyvnytskyi-v-krykhtina-yu-treskov-a-maistro-s-state-policy-of-ukraine-s-integration-into-the-international-safety-area-in-the-conditions-of-global-transformations>.

Особистий внесок: визначено особливості державної політики інтеграції України в міжнародний безпековий простір у сфері цивільного захисту.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

25. Кропивницький В.С., Дишкант О.В. Особливості профорієнтації та професійно психологічного відбору до аварійно-рятувальних підрозділів.

Теоретико-методологічні засади та сучасний досвід розроблення професіограм працівників системи МВС України: зб. тез Міжнар. наук.-практ. круглого столу (м. Київ, 26 вересня 2019 р.). Київ: ДНДІ МВС України, 2019. С. 79-81.

Особистий внесок: з'ясовано особливості державних вимог до відбору в аварійно-рятувальні підрозділи.

26. Кропивницький В.С. Інформаційне забезпечення агітаційно-профілактичної діяльності в системі публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту. Надзвичайні ситуації: безпека та захист: зб. тез X Всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю (м. Черкаси, 29 – 30 жовтня 2020 року). Черкаси: Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля Національного університету цивільного захисту України, 2020. С. 278-280.

27. Кропивницький В.С. Трансформація публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в контексті необхідності забезпечення національної безпеки держави. Службово-бойова діяльність сил сектору безпеки держави: сучасний стан, проблеми та перспективи: Збірник тез II Всеукраїнської науково-практичної конференції (Україна, м. Харків, 27 жовтня 2020 року). Х.: Національна академія Національної гвардії України, 2020. С. 55-56.

28. Кропивницький В.С. Сучасні аспекти публічного управління та адміністрування розвитку системи освіти та науки у сфері цивільного захисту в Україні. Реформування процесів публічного управління в сфері освіти та науки України у глобалізаційному та інформаційному суспільстві: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (30 жовтня 2020 року) / за заг. ред. О.І. Пархоменко-Куцевіл. Переяслав, 2020. С. 96 – 101.

29. Maistro S., Kropyvnytskyi V. Theoretical and methodological bases public management and administration / Scientific and practical international conference: Public Administration in the 21st Century: Problems and Development Prospects. 20 November 2020. URL.: <https://zenodo.org/record/4278040#>.

YMMhFtSLTDd. DOI: 10.5281/zenodo.4278040.

Особистий внесок: узагальнено теоретико-методологічні основи публічного управління та адміністрування.

30. Кропивницький В.С. Результативність виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у сфері цивільного захисту. Організаційно-управлінське та економіко-правове забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ): Матеріали VI Всеукр. наук.-практ. конф., м. Черкаси, 19 берез. 2021 р. Черкаси: видавець Третьяков О. М., 2021. С. 28 – 30.

31. Кропивницький В.С. Особливості та виклики публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в сучасних умовах / Актуальні проблеми розвитку управлінських систем: досвід, тенденції, перспективи: зб. тез матеріалів науково-практичної конференції, 25 березня 2021 р. / Електронне видання комбінованого використання Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Харків. 2021. С. 16-19. URL: <https://kbuapa.kh.ua/>.

32. Кропивницький В.С. Інструменти правового забезпечення механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту України. Інформаційні технології: наука, техніка, технологія, освіта, здоров'я: тези доповідей XXIX міжнародної науково-практичної конференції MicroCAD-2021, 18-20 травня 2021 р.: у 5 ч. Ч. IV. / за ред. проф. Сокола Є.І. Харків: НТУ «ХП». С. 70.

33. Кропивницький В.С. Особливості освітньо-наукової та науково-технічної діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Формування дієвих механізмів державного управління з забезпечення державної безпеки: зб. тез Міжнар. наук.-практ. круглого столу (м. Харків, 14 травня 2021 р.). Харків: НУЦЗ України, 2021. С. 48-50.

34. Кропивницький В.С. Проблеми ефективності публічного управління діяльністю міжнародних організацій у сфері цивільного захисту в

умовах глобалізаційних викликів // Реформування процесів публічного управління в сфері освіти та науки України у глобалізаційному та інформаційному суспільстві: матеріали III міжнародної науково-практичної конференції (29 жовтня 2021 року) / за заг. ред. О.І. Пархоменко-Куцевіл. Переяслав, 2021. С. 189-193.

35. Кропивницький В.С. Особливості забезпечення ефективності підготовки фахівців цивільного захисту у вищих навчальних закладах в сучасних умовах // Тенденції, проблеми та шляхи їх вирішення у організаційно-методологічному забезпеченні підготовки фахівців : збірник наукових праць за матеріалами наукової інтернет - конференції з проблем вищої освіти і науки (18 листопада 2021 р.). Харків, ХНАДУ, 2021. С. 21-23. URL: <https://dl.khadi.kharkov.ua/course/view.php?id=2624>.

36. Кропивницький В.С. Необхідність удосконалення організаційно-управлінського забезпечення діяльності ЄДСЦЗ // Організаційно-управлінське та економіко-правове забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ): Матеріали VII Всеукр. наук.-практ. конф., м. Черкаси, 11 березня 2022 р. Черкаси: ЧПБ ім. Героїв Чорнобиля НУЦЗ України, 2022. С. 67-68.

37. Кропивницький В.С. Необхідність та напрямки удосконалення системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів для публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні // Публічне управління: освіта, наука, практика : матеріали Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, 18 березня 2022 р. / за заг. ред. В. П. Садкового. Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2022. С. 62-64.

38. Кропивницький В.С. Публічне управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах війни в Україні // Публічне управління та адміністрування в умовах війни і в поствоєнний період в Україні : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. у трьох томах, м. Київ, ДЗВО «Університет менеджменту освіти» НАПН України, 15-28 квітня 2022 р.; ред. колегія : І.О. Дегтярьова, В.С. Куйбіда, П.М. Петровський та ін., уклад. Т.О. Мельник. Т. 1.

К. : ДЗВО «УМО» НАПН України, 2022. С. 74-77.

39. Кропивницький В.С. Розмінування як функція публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах воєнного стану в Україні // Держава ХХІ століття: погляд молоді (присвячена Дню науки): матеріали Всеукраїнської науково-практичної онлайн-конференції аспірантів, молодих учених та студентів, 16–20, 26 травня 2022 р. Житомир : «Житомирська політехніка», 2022. С. 538-539.

40. Кропивницький В.С. Трансформація системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах військового часу // Трансформація системи публічного управління в умовах військового часу : матеріали IV міжнародної науково-практичної конференції (3 червня 2022 року) / за заг. ред. О.І. Пархоменко-Куцевіл. Переяслав, 2022. С. 174-178.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	22
РОЗДІЛ 1. НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ.....	38
1.1. Понятійно-категоріальний аналіз основних дефініцій сфери цивільного захисту як об'єкту публічного управління та адміністрування.....	38
1.2. Сутність та зміст системи цивільного захисту як чинника національної безпеки держави.....	61
1.3. Науково-теоретичні підходи до публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.....	85
Висновки до розділу 1.....	108
РОЗДІЛ 2. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ.....	110
2.1. Генезис методологічних підходів до теорії публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.....	110
2.2. Теоретико-методологічні основи механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.....	138
2.3. Теоретичні моделі і методологічні підходи до механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в зарубіжних країнах.....	164
Висновки до розділу 2.....	188
РОЗДІЛ 3. СУЧАСНИЙ СТАН ТА РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУ- ВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ.....	191
3.1. Аналіз надзвичайних ситуацій в Україні в контексті причин	

	20
виникнення, класифікації та їх наслідків.....	191
3.2. Оцінка результативності механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні.....	212
3.3. Характеристика надзвичайних ситуацій та результативність механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту на регіональному та місцевому рівнях.....	234
Висновки до розділу 3.....	255
РОЗДІЛ 4. ПРОБЛЕМИ І СУПЕРЕЧНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ.....	258
4.1. Особливості формування і суперечності розвитку системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні.....	258
4.2. Суперечності системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів і проблеми освітньо-наукової діяльності у сфері цивільного захисту в Україні.....	278
4.3. Проблеми формування і суперечності реалізації механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні.....	304
Висновки до розділу 4.....	325
РОЗДІЛ 5. УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ.....	328
5.1. Концептуальні засади стратегії розвитку публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні.....	328
5.2. Напрями модернізації публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції України	347
5.3. Шляхи удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні.....	372

	21
Висновки до розділу 5.....	395
ВИСНОВКИ.....	397
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	407
ДОДАТКИ.....	455

ВСТУП

Актуальність теми. Згідно Конституції України, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. А Цілі сталого розвитку України на період до 2030 р. передбачають впровадження європейських стандартів життя та вихід країни на провідні позиції у світі шляхом зростання рівня та якості життя населення, додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина. Тобто у кожного громадянина України є конституційно закріплене право жити у безпечному середовищі.

В сучасних умовах в Україні відбувається постійне зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій військового, соціального, природного, техногенного походження, що пов'язано з російською військовою агресією, терористичними актами, пандемією коронавірусної інфекції, глобальними кліматичними змінами та іншими викликами та ризиками сьогодення. Очевидно, що в умовах руйнування цивільної та критичної інфраструктури, масової міграції населення, падіння рівня його життя і значного збільшення кількості надзвичайних ситуацій, особливого значення набуває питання забезпечення ефективного та результативного функціонування сфери цивільного захисту в Україні.

Держава через систему публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, згідно Кодексу цивільного захисту України, регулює відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом відповідного реагування на них силами цивільного захисту. Тобто захист населення під час розгортання надзвичайних ситуацій різного рівня небезпеки є одним із найбільш важливих завдань, що стоять перед державою у контексті необхідності забезпечення її сталого розвитку, як у мирний час так і в особливий період.

В контексті досягнення вищезазначеної мети особливу увагу має бути приділено безпеці життя та здоров'ю людини, що, в тому числі, передбачає необхідність забезпечення відповідної трансформації системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту з метою протидії існуючим викликам і ризикам, які пов'язані з надзвичайними ситуаціями.

Існуючі в Україні механізми публічного управління та адміністрування здебільшого стримують вирішення наявних проблем і суперечностей у сфері цивільного захисту, а тому є нагальна необхідність всебічного удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, що й обумовлює актуальність дисертаційного дослідження, вибір теми і структурну його побудову, а також наукове і практичне значення.

Теоретико-методологічним підґрунтям дисертаційного дослідження стали наукові дослідження з актуальних проблем державного управління, серед яких можна виділити таких вчених, як: М. Ажажа, О. Амосов, В. Бакуменко, М. Білинська, С. Вавренюк, В. Воротін, О. Дацій, А. Дегтяр, В. Дзюндзюк, С. Домбровська, І. Драган, Ю. Древаль, Д. Карамишев, В. Князєв, В. Копанчук, О. Крюков, Н. Леоненко, І. Лопушинський, М. Латинін, В. Мороз, П. Надолішній, Н. Нижник, Г. Одінцова, І. Парубчак, П. Покатаєв, О. Поступна, Є. Романенко, В. Сиченко, В. Степанов, В. Стрельцов, Ю. Сурмін, Е. Щепанський та ін.

Теоретико-методологічному осмисленню сутності та змісту наукової категорії «цивільний захист», дослідженню питань концептуального, правового, організаційного, інституційного забезпечення публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, як в Україні, так і в зарубіжних країнах присвячено наукові праці таких науковців, як С. Андреев, М. Андрієнко, В. Андронов, С. Артем'єв, С. Белай, А. Борисов, О. Безуглов, П. Волянський, Т. Гошко, О. Євсюков, В. Заплатинський, П. Ковальов, В. Ковальчук, І. Крижанівський, С. Крук, О. Лещенко, С. Майстро, О. Мартин, С. Попович, Р. Пономаренко, Л. Порядочний, А. Ромін, В. Садковий, Г. Ситник, І. Талан, О. Труш, О. Черкашин та ін.

Формуванню теоретичних та методологічних засад публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту з метою забезпечення безпеки суспільства велике значення мають фундаментальні наукові положення, сформульовані і всебічно обґрунтовані такими зарубіжними вченими, як: А. Вілдавскі, В. Вільсон, С. Гантінгтон, Ф. Гуднау, Б. Гурне, П. Джон, Е. Дін, М. Джонс, Д. Еплтон, М. Келдор, Д. Кеттл, А. Кларк, А. Коул, Г. Лассуелл, Е. Лютвак, Дж. Малган, Дж. Марч, Д. Норт, Дж. Олсен, Г. Райт, Дж. Стігліц, М. Тейлор, А. Тойнбі, Х. Франкіс, А. Хайд, Е. Хіггінс, Д. Шафрітц та ін.

Позитивно оцінюючи наукові здобутки науковців, слід зазначити, що недостатньо опрацьованим, як у зарубіжній, так і в українській науковій літературі залишається комплексний підхід до вивчення публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, як цілісного об'єкта дослідження. Тому існує необхідність комплексної розробки методологічних засад та системного визначення взаємозв'язків між механізмами публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

Подальшого методологічного забезпечення потребує також обґрунтування необхідності трансформації публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах євроінтеграційних та євроатлантичних прагнень України та під впливом існуючих викликів та ризиків сьогодення. Нагальна актуальність розв'язання існуючих проблем публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні визначає особливості формулювання мети, завдань й побудову архітекτονіки дисертаційної роботи.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження проведено в межах науково-дослідних робіт, які виконувались у навчально-науково-виробничому центрі Національного університету цивільного захисту України за темами: «Розробка наукових основ державного управління у сфері безпеки ринку соціально-економічних

послуг України з точки зору цивільного захисту» (ДР № 0115U002035), у межах якої визначено теоретико-методологічні засади публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту; «Розробка механізмів державного управління соціально-економічною сферою та її галузями в контексті забезпечення безпеки українського суспільства» (ДР № 0118U001007), у процесі виконання якої запропоновано напрями удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні.

Мета й завдання дослідження. *Метою* дисертаційної роботи є обґрунтування теоретико-методологічних основ і розроблення практичних рекомендацій щодо напрямів удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні.

Досягнення даної мети обумовило необхідність вирішення наступних *завдань*:

- охарактеризувати основні теоретико-методологічні та наукові підходи до теорії публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту;
- узагальнити науково-теоретичні підходи до визначення сутності та змісту механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту;
- узагальнити загальносвітові тенденції та систематизувати концептуальні підходи щодо особливостей функціонування механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в зарубіжних країнах;
- провести аналіз надзвичайних ситуацій в Україні в контексті причин виникнення, класифікації та їх наслідків;
- визначити особливості становлення, формування і розвитку системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні;
- визначити результативність механізмів публічного управління та

адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні;

- з’ясувати проблеми і суперечності механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні;

- визначити концептуальні засади стратегії публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні;

- обґрунтувати шляхи трансформації публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції України;

- окреслити напрями удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні.

Об’єктом дослідження є публічне управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

Предметом дослідження є механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційної роботи є сукупність способів наукового пізнання та загальнонаукових принципів проведення дослідження, які ґрунтуються на фундаментальних положеннях науки державного управління та споріднених наук.

Дисертаційне дослідження побудовано на системному й синергетичному підходах, а також сукупності методів, які забезпечують їхню реалізацію, зокрема: *логіко-семантичний* – для поглиблення понятійного апарату та визначенні сутності та змісту механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні; *порівняльного аналізу* – для дослідження існуючих методологічних підходів, концепцій, розробок і пропозицій та виявлення закономірностей, відмінностей, особливостей та спільних характеристик механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в зарубіжних країнах; *системно-аналітичний* – для аналізу законодавчих актів та інших нормативно-правових документів щодо особливостей публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні; *історичний* – для дослідження генезису

та розвитку методологічних підходів, еволюції механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні у хронологічній послідовності; *аналізу та синтезу* – для оцінки ефективності та результативності механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні; *спостереження та теоретичного узагальнення* – для розкриття причин, які дестабілізують систему публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні в сучасних умовах; *абстрактно-логічний* – для узагальнення теоретичних положень, встановлення причинно-наслідкових зв'язків і формування висновків та пропозицій.

Інформаційною базою дисертаційного дослідження стали: закони України, укази Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативно-правова база та програмні документи інших органів державної влади, в тому числі Державної служби України з надзвичайних ситуацій, програмні та нормативно-правові документи ЄС та зарубіжних країн, офіційні матеріали Державної служби статистики України, монографії та статті фахівців та науковців, особисті дослідження автора.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в розв'язанні наукової проблеми в галузі науки державного управління щодо обґрунтування теоретико-методологічних основ і розробки практичних рекомендацій щодо напрямів удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні.

У межах дослідження одержано результати, що відрізняються науковою новизною і розкривають логіку та зміст дисертаційної роботи, а саме:

у перше:

– обґрунтовано концептуальні засади стратегії публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах глобальних загроз та викликів сьогодення через російську військову агресію та пандемію COVID-19, що передбачає формування системи публічного управління та

адміністрування у сфері цивільного захисту в ризик-орієнтованих умовах, а саме, в умовах запровадження воєнного стану та правових і соціальних обмежень, підвищення ризику виникнення надзвичайних ситуацій, як на глобальному рівні, так і на державному, регіональному, місцевому та об'єктовому рівнях;

– запропоновано теоретико-методологічний підхід до формування концепції публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, який полягає в комплексному використанні системного підходу (інтегративне збалансоване використання різних методологічних підходів), інституційного, історичного, SMART-менеджментського підходів, кожен з яких відрізняється власним набором структурних елементів, і гармонійне поєднання яких дозволяє підвищити ефективність розробки та реалізації заходів державного впливу, а головною метою є формування комплексного механізму публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту на основі синергії взаємодії сукупності функціональних механізмів: політико-адміністративного, інституційно-правового, організаційно-економічного, інформаційно-комунікаційного;

– обґрунтовано теоретико-методологічні основи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту на основі застосування широкого міждисциплінарного підходу, що враховує об'єктивні закономірності та досягнення різних галузей науки: публічного управління та адміністрування, філософії, історії, економічної теорії, політології, психології, соціології, екології та інших наук про суспільство, людину, навколишнє середовище, що вивчають об'єктивні закономірності розвитку держави, суспільства, природи, людини. Фундаментальним аксіоматичним постулатом удосконалення системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту має стати концепція органічної єдності та взаємозалежності політичної, публічно-управлінської, безпекової, соціальної, економічної, інформаційної, екологічної, кліматичної та інших складових;

удосконалено:

– теоретико-методологічні підходи до оцінки ефективності та результативності системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні на глобальному та національному рівнях: на міжнародному рівні шляхом порівняння відповідних українських показників з показниками інших країн світу, а саме: інтегральних показників – ключових індикаторів розвитку сфери цивільного захисту в Україні у таких світових рейтингах, як: Індекс ефективності врядування (Government Effectiveness Index); Рейтинг найбезпечніших країн світу (Global peace index); Індекс стійкості навколишнього середовища (Environmental Sustainability Index); Індекс екологічної ситуації (Environmental Performance Index); Індекс глобальної безпеки в галузі охорони здоров'я (Global Health Security); на національному рівні – шляхом порівняння внутрішньої щорічної динаміки розвитку публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, як комплексно, так і окремо за кожною зі складових гасла українських рятувальників «Запобігти. Врятувати. Допомогти»;

– науково-теоретичні підходи щодо перспектив розвитку та шляхів трансформації системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції України, що полягають у необхідності: адаптації українського законодавства до європейських норм та відповідного удосконалення нормативно-правового механізму публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту згідно з Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, яка передбачає імплементацію Україною технічних регламентів Європейського Союзу у межах завдань для сектору «Навколишнє природне середовище та цивільний захист»; подальшого реформування системи публічного адміністрування у сфері цивільного захисту згідно з загальними принципами ЄС (в тому числі відповідності принципам «Європейської Зеленої Угоди» («European Green Deal»)) та необхідності підготовки кваліфікованих фахівців у сфері цивільного захисту зі знанням права ЄС; подальшої інтеграції України до

Механізму цивільного захисту Європейського Союзу (Union Civil Protection Mechanism – UCPM); активізації міжнародного співробітництва у сфері цивільного захисту (особливо з питань обстеження, очищення та розмінування територій); впровадження гендерної політики шляхом інтеграції гендерного підходу в усі напрями діяльності системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні з метою забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків;

– науково-теоретичні підходи щодо обґрунтування шляхів реформування системи підготовки кадрів у сфері цивільного захисту через розроблення проєкту Концепції системи підготовки кадрів для ДСНС та розроблення напрямів і способів оптимізації системи підготовки кадрів для ДСНС, а саме: створення окремого структурного підрозділу для забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері цивільного захисту щодо підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту; забезпечення безперервного розвитку сучасної матеріально-технічної бази навчальних закладів ДСНС України новими, сучасними зразками пожежної та рятувальної техніки, комплектами рятувального обладнання та спорядження за принципом комплектування першими зразками закладів вищої освіти перед тим, як вони надійдуть до підрозділів цивільного захисту; підвищення якості освіти через посилення контролю рівня знань та підвищення рівня практичної підготовки молодих фахівців (запровадження повноцінної долікарської підготовки рятувальників з отриманням статусу «рятувальник-парамедик»; створення незалежного центру оцінювання рівня підготовки молодих фахівців та запровадження єдиної системи параметрів вимірювання рівня знань; удосконалення зворотнього зв'язку між навчальними закладами ДСНС та органами управління і підрозділами ДСНС України, які є замовниками кадрів; забезпечення комплексного моніторингу якості освіти та професійної діяльності молодих фахівців з метою оперативного корегування навчального процесу залежно від практичних потреб);

дістали подальшого розвитку:

– понятійно-категоріальний апарат теорії державного управління, що, на відміну від існуючого, передбачає тлумачення поняття «механізм публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту», як сукупності принципів, форм, методів, інструментів, засобів, важелів, стимулів, заходів (правових, соціально-економічних, політичних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних та інших) та способів (правила) їх застосування суб'єктом по відношенню до об'єкта в межах діючого законодавства з метою запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, реагування на надзвичайні ситуації та ліквідації їх наслідків у мирний час та в особливий період;

– напрями модернізації публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні, а саме: ініціювання внесення відповідних змін до Кодексу цивільного захисту України з метою його адаптації до міжнародного законодавства з метою європейської та євроатлантичної інтеграції країни; діджиталізація публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту через впровадження передових ІТ-технологій SMART і HR управління (SMARTization); залучення громадянського суспільства в процеси прийняття та реалізації важливих державно-управлінських рішень у сфері цивільного захисту з метою посилення їх публічного характеру; необхідність забезпечення відповідного рівня державного матеріально-технічного та фінансового забезпечення сфери цивільного захисту для виконання поставлених завдань в умовах воєнного стану в Україні;

– узагальнення загальносвітових тенденцій та систематизація концептуальних підходів щодо особливостей функціонування механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в зарубіжних країнах (а саме: стимулювання створення добровільних пожежно-рятувальних формувань для проведення заходів із запобігання виникненню пожеж та організації їх гасіння; залучення добровільних

формувань цивільного захисту до виконання допоміжних робіт із запобігання виникненню або ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій тощо) дало змогу аргументувати необхідність системного вивчення світових моделей цивільного захисту, ціннісні та змістовні орієнтири яких доцільно використовувати, як напрям подальшого розвитку системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні, що сприятиме оперативному виконанню рятувальниками своїх обов'язків, забезпечить реалізацію права громадян на безпеку, а також отримання ними своєчасного порятунку та допомоги;

– організація процесу взаємодії сил цивільного захисту з населенням, як основи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в частині запобігання, протидії та ліквідації надзвичайних ситуацій через: забезпечення надійного зв'язку з використанням глобальної швидкісної супутникової системи доступу до інтернету Starlink під час проведення пожежно-рятувальних та піротехнічних операцій та відповідного інформування населення; підвищення ефективності навчання населення відповідним діям в умовах надзвичайних ситуацій з активним залученням навчальних закладів ДСНС; системного застосування принципу демократизації інформації в умовах воєнного стану, що є важливим у питаннях запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій, адже дозволяє не тільки попередити населення про небезпеку військових ударів, але й оперативно приступити до ліквідації їх наслідків силами цивільного захисту.

Практичне значення одержаних результатів дисертаційного дослідження полягає у визначенні теоретичних положень, формуванні методологічних підходів та практичних рекомендацій щодо удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту та можливості їхнього застосування в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, що сприятиме сталому безпековому розвитку держави та забезпеченню національної безпеки.

Департаментом технічного регулювання Міністерства економіки

України розглянуто та схвалено пропозиції щодо необхідності пріоритетної адаптації в умовах воєнного стану в країні українського законодавства до європейських норм та відповідного удосконалення нормативно-правового механізму публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту згідно з Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і її державами-членами, з іншої сторони, яка передбачає імплементацію Україною технічних регламентів Європейського Союзу у межах завдань для сектору «Навколишнє природне середовище та цивільний захист». Схвалено пропозиції щодо напрямів реформування системи публічного адміністрування у сфері цивільного захисту згідно з загальними принципами ЄС та необхідності підготовки кваліфікованих фахівців у сфері цивільного захисту зі знанням права Європейського Союзу (довідка № 3422-09/37280-09 від 14.06.2022 р.).

Департаментом цивільного захисту, оборони та взаємодії з правоохоронними органами Київської обласної військової адміністрації розглянуто та схвалено пропозиції щодо необхідності організації та здійснення заходів щодо захисту населення і території від надзвичайних ситуацій шляхом забезпечення надійного зв'язку з використанням глобальної швидкісної супутникової системи доступу до інтернету Starlink під час керівництва пожежно-рятувальними та піротехнічними підрозділами в умовах російської військової агресії та поствоєнного відновлення країни, що сприятиме оперативному виконанню рятувальниками своїх обов'язків, забезпечить реалізацію права громадян на безпеку, а також отримання ними своєчасного порятунку та допомоги. Схвалено пропозиції щодо доцільності створення на регіональному рівні добровільних пожежно-рятувальних формувань для проведення заходів із запобігання виникненню пожеж та організації їх гасіння, залучення добровільних формувань цивільного захисту до виконання допоміжних робіт із запобігання виникненню або ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, що, в тому числі, сприятиме забезпеченню

реалізації державної політики у сфері цивільного захисту на території Київської області в мирний час, і в особливий період (довідка № 01.1-12/927 від 13.06.2022 р.).

Головним управлінням ДСНС України у Київській області розглянуто та схвалено до використання пропозиції щодо напрямів удосконалення публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні з урахуванням передового зарубіжного досвіду, а саме: ініціювання внесення відповідних змін до Кодексу цивільного захисту України з метою його адаптації до міжнародного законодавства в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції країни; подальша інтеграція України до Механізму цивільного захисту Європейського Союзу; активізація міжнародного співробітництва у сфері цивільного захисту (особливо з питань обстеження, очищення та розмінування територій); підвищення ефективності навчання населення відповідним діям в умовах надзвичайних ситуацій; необхідність забезпечення відповідного рівня державного матеріально-технічного та фінансового забезпечення сфери цивільного захисту для виконання поставлених завдань в умовах воєнного стану в Україні (довідка № 5601-3406/561 від 16.06.2022 р.).

Управлінням ДСНС України в Житомирській області розглянуто та схвалено до використання запропоновані концептуальні засади стратегії розвитку публічного управління та адміністрування і системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту в контексті досягнення Цілей сталого розвитку України на період до 2030 р. на основі комплексної взаємодії виокремлених функціональних механізмів: політико-адміністративного, інституційно-правового, організаційно-економічного, інформаційно-комунікаційного, метою якої є забезпечення сталого безпекового розвитку країни, національної безпеки, територіальної цілісності та державної незалежності України. Схвалено пропозиції щодо необхідності впровадження гендерної політики шляхом інтеграції гендерного підходу в усі напрями діяльності системи публічного управління та адміністрування у

сфері цивільного захисту в Україні з метою забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків (довідка № 5101-100/5116 від 14.06.2022 р.).

Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту в науково-дослідній роботі за темою: «Провести аналіз функціонування системи підготовки кадрів у сфері цивільного захисту та обґрунтувати шляхи її реформування» розглянув та використав надані пропозиції, а саме: розроблення шляхів і способів оптимізації системи підготовки кадрів для ДСНС; розроблення проєкту Концепції системи підготовки кадрів для ДСНС. Схвалено запропонований теоретико-методологічний підхід до формування концепції публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, який полягає в комплексному використанні системного, міждисциплінарного, інституційного, історичного підходів, що сприяло уточненню сутності та змісту наукових дефініцій «публічне управління та адміністрування у сфері цивільного захисту» та «механізм публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту» (довідка № 9401-120/94 від 13.06.2022 р.).

Результати дисертаційного дослідження, а саме: поглиблення понятійно-категоріального апарату, обґрунтування механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту та визначення напрямів їх удосконалення використовуються при викладанні навчальних дисциплін «Теорія та історія публічного управління та адміністрування» та «Публічне управління та адміністрування у сфері цивільної безпеки» за програмою підготовки магістрів та докторів філософії зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» у Національному університеті цивільного захисту України (акт №16 від 21.06.2022 р.).

Основні положення, висновки та пропозиції можуть бути використані в практичній діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування для подальшого удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні, в тому числі на регіональному та місцевому рівнях.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота є самостійною науковою працею, теоретичні та прикладні результати якої отримано особисто здобувачем. Конкретний внесок здобувача в наукових працях, підготовлених у співавторстві, зазначений у списку опублікованих праць за темою дисертаційної роботи.

Апробація результатів дисертації. Основні теоретичні положення та висновки дисертації були апробовані на міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях. Зокрема, тези було опубліковано за результатами: Міжнародного науково-практичного круглого столу «Теоретико-методологічні засади та сучасний досвід розроблення професіограм працівників системи МВС України» (м. Київ, 2019 р.); Х Всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю «Надзвичайні ситуації: безпека та захист» (м. Черкаси, 2020 р.); II Всеукраїнської науково-практичної конференції «Службово-бойова діяльність сил сектору безпеки держави: сучасний стан, проблеми та перспективи» (м. Харків, 2020 р.); Міжнародної науково-практичної конференції «Реформування процесів публічного управління в сфері освіти та науки України у глобалізаційному та інформаційному суспільстві» (м. Переяслав, 2020 р.); Scientific and practical international conference «Public Administration in the 21st Century: Problems and Development Prospects» (Kharkiv, 2020); VI Всеукраїнської науково-практичної конференції «Організаційно-управлінське та економіко-правове забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ)» (м. Черкаси, 2021 р.); Науково-практичної конференції «Актуальні проблеми розвитку управлінських систем: досвід, тенденції, перспективи» (м. Харків, 2021 р.); XXIX міжнародної науково-практичної конференції MicroCAD-2021 «Інформаційні технології: наука, техніка, технологія, освіта, здоров'я» (м. Харків, 2021 р.); Міжнародного науково-практичного круглого столу «Формування дієвих механізмів державного управління з забезпечення державної безпеки» (м. Харків, 2021 р.); III міжнародної науково-практичної

конференції «Реформування процесів публічного управління в сфері освіти та науки України у глобалізаційному та інформаційному суспільстві» (м. Переяслав, 2021 р.); Наукової інтернет-конференції з проблем вищої освіти і науки «Тенденції, проблеми та шляхи їх вирішення у організаційно-методологічному забезпеченні підготовки фахівців» (м. Харків, 2021 р.); VII Всеукраїнської науково-практичної конференції «Організаційно-управлінське та економіко-правове забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ)» (м. Черкаси, 2022 р.); Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції «Публічне управління: освіта, наука, практика» (м. Харків, 2022 р.); Всеукраїнської науково-практичної конференції «Публічне управління та адміністрування в умовах війни і в поствоєнний період в Україні» (м. Київ, 2022 р.); Всеукраїнської науково-практичної on-line конференції здобувачів вищої освіти і молодих учених «Держава XXI століття: погляд молоді» (присвячена Дню науки)» (м. Житомир, 2022 р.); IV міжнародної науково-практичної конференції «Трансформація системи публічного управління в умовах військового часу» (м. Переяслав, 2022 р.).

Публікації. Основні положення дисертаційної роботи опубліковано в 40 наукових працях, із них: 1 – одноосібна монографія; 14 – статті у наукових виданнях, включених до Переліку наукових фахових видань України; 9 – статті у наукових періодичних виданнях інших держав із напрямку, з якого підготовлено дисертацію (в т.ч. 3 статті проіндексовані у міжнародній наукометричній базі даних Web of Science); 16 – наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації. Загальний обсяг публікацій відповідно до теми дисертаційного дослідження становить 29,5 друк. арк.

РОЗДІЛ 1.

НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

1.1. Понятійно-категоріальний аналіз основних дефініцій сфери цивільного захисту як об'єкту публічного управління та адміністрування

Діяльність у сфері цивільного захисту має специфічні особливості правового, організаційно-управлінського, методологічного та іншого характеру в силу того, що система ведення цивільного захисту, як і будь-яка управлінська система, вимагає здійснення кореляції з мінливими зовнішньополітичними та внутрішньодержавними умовами, що породжують різні види загроз безпеці країни.

Наукове пізнання взаємовідносин органів державної влади у сфері цивільного захисту, а також необхідність вдосконалення системи публічного управління в даній сфері передбачають вивчення концептуально-методологічної основи механізму такого управління, заснованого як на системному уявленні про організаційно-державний вплив на досліджувані відносини в цілому, так і виділенні в ньому специфічних, властивих тільки йому ознак.

Водночас це зумовлює необхідність більш ретельного вивчення проблеми цивільного захисту населення (оборони) власне як комплексної державно-управлінської категорії та побудови категоріального ряду, який повинен містити ключові поняття, покликані об'ємно представити поняття, які розглядаються як специфічне державно-управлінське явище в системі публічного управління, що є підставою для включення в даний ряд в якості основних таких категорій, як «громадська безпека» та «надзвичайна ситуація» [7].

З огляду на це слід зазначити, що у вітчизняному законодавстві та в науковій літературі наразі продовжується формування єдиного понятійного апарату в сфері забезпечення безпеки Української держави [44; 118; 129; 274; 279; 282–285; 288; 290], організації цивільного захисту (оборони) і захисту від надзвичайних ситуацій [6; 7; 61; 124; 188; 260–264], що певною мірою обумовлює неоднозначні інтерпретації змісту дефініцій «цивільний захист (оборона)» і «громадська безпека», а також взаємопов'язаного з досліджуваними категоріями поняття «надзвичайна ситуація», що має багатоаспектний зміст і дуже неоднорідну структуру.

Відтак не викликає сумнівів той факт, що цивільний захист (оборона) є однією з найважливіших складових громадської безпеки, забезпечення якої включено до переліку завдань, що стоять перед Міністерством внутрішніх справ України (далі – МВС України) [50].

Слід також відзначити, що в широкому сенсі до функцій системи МВС України, викладених у низці законодавчих актів, зокрема в Кодексі цивільного захисту України [124] (далі – Кодекс), належать питання забезпечення громадської безпеки. Водночас це зумовлює необхідність розкриття сутності реальних і прогнозованих загроз суспільній безпеці, до числа яких, безумовно, належать надзвичайні ситуації різного характеру, що впливають на проблематику цивільного захисту населення.

У рамках даного дослідження видається важливим вивчення діяльності органів внутрішніх справ у сфері цивільного захисту населення (оборони) як компонента єдиної державної політики.

Одним із найважливіших факторів, що забезпечують розвиток організації та ведення цивільного захисту (оборони) в системі МВС України в рамках системи публічного управління, є систематизація та вдосконалення організаційно-управлінських засад цієї діяльності, що, у свою чергу, сприяло виділенню в логіці даного дослідження взаємозалежної з нею діяльності у сфері забезпечення громадської безпеки та аналізу цієї державно-управлінської категорії в контексті забезпечення

національної безпеки.

У зв'язку з цим необхідно наголосити, що наукові категорії «оборона» і «безпека» розглядаються в основному за ознакою суб'єкта, у веденні якого вони знаходяться.

У науковій літературі висловлюються ідеї про рівнозначність, в певному сенсі, конкретних систем безпеки.

Так, Л. Шершньов акцентує увагу на взаємозв'язку цільових орієнтацій і завдань, що вирішуються окремими системами безпеки, а також на рівнозначності державної й громадської безпеки в питаннях контролю над силовими структурами, стверджуючи, що при цьому буде діяти «... принцип пов'язаності й водночас збереження самостійності, незалежності одна від одної громадської й державної систем контролю, єдиного законодавчого регулювання їх діяльності та вирішення виникаючих протиріч між ними» [362].

В останнє десятиліття XX ст. в науковій літературі з'явився термін «національна безпека». Традиційно під національною безпекою розумілася захищеність держави від зовнішніх військових загроз. Відповідно до Указу Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020 Стратегія національної безпеки нашої держави базується на трьох основних принципах [283]:

- стримування – розвиток оборонних і безпекових спроможностей для унеможливлення збройної агресії проти України;

- стійкість – здатність суспільства та держави швидко адаптуватися до змін безпекового середовища й підтримувати стає функціонування, зокрема шляхом мінімізації зовнішніх і внутрішніх уразливостей;

- взаємодія – розвиток стратегічних відносин із ключовими іноземними партнерами, насамперед з Європейським Союзом і НАТО та їх державами-членами, Сполученими Штатами Америки, прагматичне співробітництво з іншими державами та міжнародними організаціями на основі національних інтересів України.

У роботі ми розглядаємо категорію «національна безпека держави»

як цілеспрямовану діяльність державних і недержавних (громадських) інститутів, громадян щодо виявлення та попередження загроз безпеці особистості, суспільства і держави, а також захисту національних інтересів Української держави.

Стратегія національної безпеки України є основою для розробки інших документів стратегічного планування, які будуть визначати шляхи та інструменти реалізації Стратегії людського розвитку, Стратегії воєнної безпеки України, Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України, Стратегії економічної безпеки, Стратегії енергетичної безпеки, Стратегії екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату, Стратегії біобезпеки та біологічного захисту, Стратегії інформаційної безпеки, Стратегії кібербезпеки України, Стратегії зовнішньої політики, Стратегії забезпечення державної безпеки, Стратегії інтегрованого управління кордонами, Стратегії продовольчої безпеки та Національної розвідувальної програми [283].

Виходячи з вищевикладеного, ми розглядаємо категорію «громадська безпека», як невід’ємну частину національної безпеки, «яка охоплює суспільні відносини у сфері запобігання або усунення загрози для життя, здоров’я людей та їх майна» [274], органічно пов’язаної з особистою безпекою громадян та громадським порядком.

Структуризація даного поняття дозволяє виділити дві його базові складові, які, на нашу думку, визначають ознаки, що характеризують громадську безпеку і як безпосередній об’єкт в поліцейській сфері, і як державно-управлінську категорію, а саме: стан, при якому відсутня небезпека для особистості, суспільства і держави; заходи держави, що підтримують такий стан і створюють у громадян почуття захищеності [26].

Таким чином, громадську безпеку можна трактувати як обстановку, яка характеризується відсутністю конфліктів на національному, релігійному та іншому ґрунті та в цьому аспекті громадська безпека

корелює з громадським спокоєм.

Так, в Енциклопедії державного управління поняття «національна безпека» трактується як «... захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави (національних інтересів), за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація загроз національним інтересам у різних сферах життєдіяльності суспільства та держави» [83].

Зокрема зазначається, що при цьому виділяють два підходи щодо операціоналізації цього поняття. Згідно з першим, національна безпека розглядається в контексті захисту національних інтересів, а за другим – як базисні цінності суспільства.

Зокрема, Г.П. Ситник наголошує, що національна безпека є досить складним соціально-політичним явищем, що відбиває наслідки багатогранної життєдіяльності, накопичений історичний досвід, уподобання та культуру кожної людини (індивіда), суспільства, держави, загалом земної цивілізації, має багато відтінків, закріплених правом як сукупний стан, який акумулює безкінечну множину видів збитків, а також можливих уявлень про загрози та їх наслідки. Але наразі у дослідників відсутня єдина думка, що доцільно розуміти під поняттям національна безпека – стан чи категорію, яка характеризує стан. При цьому вітчизняні та іноземні дослідники, а також нормативні документи по-різному тлумачать поняття національна безпека через його складний, багатокомпонентний і міждисциплінарний характер. Тому можна стверджувати, що в міжнародній політиці, внутрішній і зовнішній політиці держав, у теорії та практиці державного управління не існує поняття, яке могло б порівнятися за ступенем туманності, частоті нечіткого вживання з цим поняттям [83].

Ситник Г.П. зазначає, що національна безпека – «категорія, яка характеризує ступінь (міру, рівень) захищеності життєво важливих інтересів, прав та свобод особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз або ступінь відсутності загроз правам і свободам людини, базовим інтересам

і цінностям суспільства та держави. Тобто це поняття тісно пов'язане з усіма формами, напрямками та проявами взаємодії в системі “природа – людина – суспільство”» [83].

Воно вживається стосовно широкого кола об'єктів і процесів для характеристики їх захисту від різних негативних впливів природного та соціального характеру (часто – в контексті характеристики умов їх розвитку чи функціонування). Тому національна безпека має розглядатися як специфічна властивість динамічних систем, комплексний критерій оцінки її якості, який характеризує динаміку її розвитку та технічне втілення.

Дане поняття має три взаємозалежних рівні: безпека людини (громадянина), безпека суспільства та безпека держави. Їх пріоритетність визначається дією зовнішніх і внутрішніх факторів суб'єктивного та об'єктивного, зокрема характером суспільних відносин, політичною системою, економічним укладом, ступенем розвитку інститутів громадянського суспільства, станом зовнішніх зносин з іншими країнами та іншими чинниками.

На думку Г. П. Ситника, національна безпека є «змінною величиною, оскільки за своєю суттю це інтегральна багатокомпонентна оцінка наявного, бажаного чи прогнозованого рівня (ступеня) захищеності життєво важливих національних інтересів та умов їх реалізації, зокрема, стану соціально-економічної системи, соціальних та політичних інститутів у країні, спроможності сил і засобів сектора безпеки протистояти загрозам указаним інтересам тощо» [83].

Важливим у контексті даної проблематики є поняття «цивільний захист», яке визначається як «система організаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних та інших заходів, що здійснюються центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підпорядкованими їм силами і засобами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, добровільними рятувальними формуваннями, які

забезпечують виконання цих заходів з метою запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій, що загрожують життю та здоров'ю людей, завдають матеріальних збитків у мирний час і в особливий період» [279].

Цивільний захист здійснюється з метою реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення безпеки та захисту населення і територій, матеріальних і культурних цінностей та довкілля від негативних наслідків надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період; подолання наслідків надзвичайних ситуацій, у тому числі на територіях іноземних держав відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Цивільний захист здійснюється на таких принципах [279]:

- гарантування державою громадянам конституційного права на захист життя, здоров'я та їх майна, а юридичним особам – права на безпечне функціонування;
- добровільності при залученні людей до здійснення заходів у цій сфері, пов'язаних з ризиком для життя і здоров'я;
- комплексного підходу до вирішення відповідних завдань;
- створення системи раціональної превентивної безпеки з метою максимально можливого, економічно обґрунтованого зменшення ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій і мінімізації їх наслідків;
- територіальності та функціональності єдиної державної системи цивільного захисту населення і територій;
- мінімізації заподіяння шкоди довкіллю;
- гласності, вільного доступу населення до інформації у сфері цивільного захисту відповідно до законодавства.

Основними завданнями цивільного захисту визначено:

- збирання та аналітичне опрацювання інформації про надзвичайні ситуації;
- прогнозування та оцінка соціально-економічних наслідків надзвичайних ситуацій;

- здійснення нагляду і контролю у сфері цивільного захисту;
- розроблення і виконання законодавчих та інших нормативно-правових актів, дотримання нормі стандартів у сфері цивільного захисту;
- розроблення і здійснення запобіжних заходів у сфері цивільного захисту;
- створення, збереження і раціональне використання матеріальних ресурсів, необхідних для запобігання надзвичайним ситуаціям;
- розроблення та виконання науково-технічних програм, спрямованих на запобігання надзвичайним ситуаціям;
- оперативне оповіщення населення про виникнення або загрозу виникнення надзвичайної ситуації, своєчасне достовірне інформування про обстановку, яка складається, та заходи, що вживаються для запобігання надзвичайним ситуаціям та подолання їх наслідків;
- організація захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, надання невідкладної психологічної, медичної та іншої допомоги потерпілим;
- проведення невідкладних робіт із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та організація життєзабезпечення постраждалого населення;
- забезпечення постійної готовності сил і засобів цивільного захисту до запобігання надзвичайним ситуаціям та ліквідації їх наслідків;
- надання з використанням засобів цивільного захисту оперативної допомоги населенню в разі виникнення несприятливих побутових або нестандартних ситуацій;
- навчання населення способам захисту в разі виникнення надзвичайних, несприятливих побутових або нестандартних ситуацій та організація тренувань;
- міжнародне співробітництво у сфері цивільного захисту [279].

З метою ефективної реалізації завдань цивільного захисту, зменшення матеріальних втрат та недопущення шкоди об'єктам, матеріальним і культурним цінностям та довкіллю, в разі виникнення

надзвичайних ситуацій центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підпорядковані їм сили і засоби, підприємства, установи та організації, незалежно від форми власності, добровільні рятувальні формування здійснюють оповіщення та інформування, спостереження і лабораторний контроль, укриття у захисних спорудах, евакуацію, інженерний, медичний, психологічний, біологічний, екологічний, радіаційний та хімічний захист.

Реалізація державної політики у сфері цивільного захисту покладається на єдину державну систему цивільного захисту населення і територій. Координацію діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування у сфері цивільного захисту в Україні здійснюють [279]:

- Рада національної безпеки і оборони України в межах, передбачених Законом України «Про Раду національної безпеки і оборони України»;

- Кабінет Міністрів України, який для координації діяльності державних органів влади з питань цивільного захисту утворює відповідні комісії (ради), а у разі необхідності для ліквідації наслідків надзвичайної ситуації – спеціальні комісії загальнодержавного, регіонального, місцевого та об'єктового рівнів.

З точки зору системного підходу громадська безпека являє собою сукупність цінностей, інтересів, загроз та інших факторів, конкретизація яких сприяє, на наш погляд, підвищенню ефективності її забезпечення. В адміністративному та управлінському аспектах дехто з дослідників характеризують громадську безпеку як стан захищеності нормами адміністративного права певної сукупності суспільних відносин, що складаються у сфері життєдіяльності особистості, безпечного функціонування державних органів, громадських організацій (об'єднань) і громадян, реалізації їх прав, свобод і законних інтересів [50].

Також слід мати на увазі, що до числа адміністративно-правових

методів забезпечення безпеки слід віднести такі, що застосовуються уповноваженими суб'єктами виконавчої влади з метою попередження, виявлення та усунення шкідливих техногенних і природних факторів навколишнього середовища, пов'язаних з правомірною діяльністю фізичних та юридичних осіб, державних органів і органів місцевого самоврядування, а також низку адміністративно-правових методів, що застосовуються з метою попередження, виявлення та усунення адміністративних правопорушень, надзвичайних природних та інших соціальних ситуацій, що сприяють виникненню і (або) розвитку шкідливих природних і техногенних факторів навколишнього середовища і віднесених вченим до числу адміністративно-правових казусів [50].

Однією з істотних ознак суспільної безпеки є те, що вона найбільш ефективно забезпечується за наявності громадського порядку. Слід мати на увазі, що «суспільні відносини, які створюють у державі обстановку спокою і безпеки, складають систему вольових суспільних відносин, сукупність яких можна назвати громадським порядком у вузькому сенсі слова» [50].

У зв'язку з цим такі категорії, як «громадський порядок» і «громадська безпека» трактуються в науковій літературі як споріднені поняття та такі, що взаємодоповнюють одне одного. Сьогодні діяльність з охорони громадського порядку може бути охарактеризована як найбільш значуща частина забезпечення громадської безпеки в силу того, що вона спрямована на захист норм організації соціального буття як чинників громадської безпеки [173].

Функціональною ознакою громадської безпеки є те, що вона забезпечується системою МВС України, діяльність якої з охорони громадського порядку сприяє створенню ефективної системи керуючого впливу на фактори, що обумовлюють виникнення суспільно небезпечних діянь, конфліктів, а також катаклізмів соціального, природного і техногенного властивості, що виявляють себе в усіх сферах

життєдіяльності особистості, суспільства і держави [132].

Дані загрози, як правило, поділяються за спрямованістю та змістом на такі, що стосуються політичної, економічної, соціально-культурної, інформаційно-телекомунікаційної, екологічної, науково-технічної та інших сфер, а також пов'язані з криміналізацією найбільш важливих сфер життєдіяльності держави і суспільства [175].

У даному контексті можна запропонувати таку класифікацію загроз національній (громадській) безпеці за джерелами нанесення шкоди, поділивши загрози на природні, джерелом яких виступають природні явища і процеси, та антропогенні – в них джерелом виступає людина і різні системи.

У свою чергу антропогенні загрози було запропоновано поділити залежно від місцезнаходження джерела на зовнішні та внутрішні. Проте, як справедливо зазначалося у роботі [175], у більшості своїй ці загрози можуть мати однаковий характер (загрози політичного, економічного, техногенного, соціального, терористичного та інформаційного характеру можуть бути як зовнішніми, так і внутрішніми). Водночас існують загрози, які мають тільки зовнішнє або внутрішнє джерело: наприклад, військова загроза має яскраво виражений зовнішній характер.

На нашу думку, видається значущим, що проблеми громадської безпеки в цілому та її підсистем доцільно аналізувати не тільки з позицій сучасності; їх необхідно тісно ув'язуватися з потребами, можливостями та напрямками майбутнього розвитку держави (так званий перспективний аналіз).

Відтак, формування системи громадської безпеки та її підсистем не може бути статичним за формами і методами практичної реалізації, воно повинно враховувати реально ситуацію, що склалася, як у цілому, так і в окремих сферах, а також найбільш ймовірну динаміку тенденції розвитку. У зв'язку з цим слід враховувати й той факт, що формування політики національної безпеки в цілому, громадської безпеки та її складових, в тому

числі й організації цивільної оборони, вимагає об'єктивного розгляду як поточного становища, так і перспективних умов розвитку країни.

На наш погляд, громадську безпеку слід подавати, як систему відносин, що складаються лише при використанні об'єктів, які становлять підвищену небезпеку для суспільства, або при настанні особливих умов у зв'язку зі стихійними лихами та іншими обставинами, що впливають на рівень і якість цивільного захисту населення.

Вищевикладене дозволяє інтерпретувати категорію цивільного захисту населення, як стан захищеності життєво важливих інтересів перш за все особистості від суспільно небезпечних факторів і наслідків надзвичайних ситуацій, що, у свою чергу, зумовлює розширення змістовного аспекту системи забезпечення цивільного захисту населення в сучасних умовах. Найбільш значущі, на наш погляд, дефініції досліджуваної категорії визначають цивільний захист як систему заходів з підготовки до захисту та у справах захисту населення, матеріальних і культурних цінностей на території України від небезпек, що виникають при веденні військових дій або внаслідок цих дій.

Однак у такому трактуванні йдеться тільки про військові чинники, що впливають на сутність цивільного захисту населення, тоді як, на нашу думку, ця категорія значною мірою є багатоаспектною. У зв'язку з цим більш логічним виглядає визначення, що підкреслює багатоаспектний характер досліджуваної категорії. Її можна представити як «складову частину системи загальнодержавних оборонних заходів, що проводяться в мирний і воєнний час з метою захисту цивільного населення і народногосподарських об'єктів від небезпек, що виникають під час воєнних дій, а також для виконання рятувальних та невідкладних аварійно-відновлювальних робіт у зонах катастрофічного лиха [355].

Але і тут спостерігається деяке звуження сутності даної категорії, в якій цивільна оборона (захист) визначено, як «систему загальнодержавних оборонних заходів, що проводяться в мирний і воєнний час з метою

захисту населення від можливого нападу противника і забезпечення стійкої роботи народного господарства» [61].

У більшості законів на пострадянському просторі цивільна оборона (захист) характеризується, як система (сукупність, частина) заходів саме захисної спрямованості, проте винятком є Закон України «Про Цивільну оборону України» від 03.02.1993 р. № 2974-ХП (втратив чинність від 01.07.2013, підстава – 5403-VI) [290].

У ньому цивільна оборона ототожнюється з державною системою органів управління, а саме: цивільна оборона – це державна система органів управління, сил і засобів, що створюється для організації й забезпечення захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру.

З огляду на те, що Україна однією із стратегічних цілей свого розвитку визначає входження в Європейський Союз, інтерес може являти трактування поняття «цивільний захист (оборона)» в країнах, які є членами цієї організації, особливо в контексті їх, як і України, радянського минулого.

Так, у Латвії цивільний захист (оборона) асоціюється із забезпеченням стійкої роботи об'єктів промисловості, комерційних товариств, навчальних закладів у разі виникнення зовнішніх загроз, до яких віднесені стихійні лиха, катастрофи, аварії, надзвичайні ситуації. У січні 2007 р. в Латвійській Республіці набув чинності закон «Про цивільну оборону», відповідно до якого поняття цивільної оборони визначається як сукупність організаторських, інженерно-технічних, економічних, фінансових, соціальних, просвітницьких і наукових заходів, що реалізуються для забезпечення реагування у разі катастроф або наявності загрози катастрофи, а також для підтримки потреб системи державної оборони, якщо стався військовий напад або почалася війна [42].

Слід також зазначити, що в Латвії Державна пожежно-рятувальна служба Міністерства внутрішніх справ керує діяльністю системи цивільної

оборони, координує і контролює її.

В Естонії закон про цивільну оборону, прийнятий у 1992 р., трансформувався у більш ґрунтовний, на думку керівників Міністерства внутрішніх справ республіки, закон про готовність до дій у кризових ситуаціях. Керуючись законом Литовської Республіки про цивільну оборону, господарські суб'єкти та інші установи зобов'язані піклуватися про те, щоб їх діяльність не викликала б загрози здоров'ю або життю інших жителів, майну, оточенню і не порушила нормального (звичного) ритму діяльності і життя [57].

Таким чином, викладені підходи до термінологічної складової законодавства про цивільний захист (оборону) низки країн пострадянського простору дозволяють стверджувати, що визначення базової категорії «цивільна оборона» є доволі варіативними. Можливо, що даним терміном позначено правові та управлінські явища, що не повною мірою збігаються.

У зв'язку з цим слід ще раз підкреслити, що в законодавстві багатьох країн пострадянського простору цивільний захист (оборона) характеризується як система (сукупність, частина) заходів саме захисної спрямованості. Водночас в Україні цивільна оборона ототожнюється з державною системою органів управління.

Аналіз законодавчих визначень терміна «цивільний захист (оборона)», дозволяє зробити висновок про те, що, незважаючи на все різноманіття підходів до досліджуваної дефініції, спостерігається тенденція розширення сфери діяльності цивільного захисту (оборони): вона покликана вирішувати завдання із захисту населення, матеріальних і культурних цінностей не тільки від небезпек, що виникають при веденні військових дій або внаслідок цих дій, але й при виникненні надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

З урахуванням даної тенденції та з метою вдосконалення термінологічного апарату досліджуваної проблеми пропонується

визначати цивільний захист (оборону), як систему державних заходів щодо захисту населення, економіки, системи управління, території, матеріальних і культурних цінностей держави (України) із забезпечення громадського порядку в умовах надзвичайних ситуацій природного, техногенного чи іншого характеру і в разі військових дій.

Важливими складовими категорії «цивільний захист (оборона)» виступають, на наш погляд, такі фактори, як прогнозування, виявлення, аналіз та оцінка загроз безпеки; визначення основних напрямів державного управління та стратегічного планування у сфері забезпечення безпеки; правове регулювання в цій сфері; розробка та застосування комплексу оперативних і довготривалих заходів щодо виявлення, попередження та усунення загроз безпеки, локалізації та нейтралізації наслідків їх прояву; застосування спеціальних економічних та управлінських заходів з метою забезпечення безпеки; розробка, виробництво і впровадження спеціальної техніки, а також техніки подвійного й цивільного призначення з метою забезпечення безпеки; організація наукової діяльності у сфері забезпечення безпеки тощо [174].

До числа найважливіших напрямків діяльності у сфері цивільного захисту (оборони) як одного з найбільш важливих завдань ДСНС України (а в широкому сенсі – МВС України) щодо забезпечення громадської безпеки є реалізація заходів із забезпечення громадського порядку при виникненні та ліквідації надзвичайних ситуацій різного характеру, що являють істотну загрозу сталому розвитку країни як в даний час, так і в перспективі [101].

Таким чином, можемо констатувати, що теоретична інтерпретація і порівняльно-правовий аналіз категорії «цивільний захист (оборона)», виявлена правова природа даної діяльності в аспекті завдань забезпечення громадського порядку, детермінована тенденція розширення напрямків діяльності у сфері цивільного захисту (оборони), яка полягає в необхідності захисту населення, територій, матеріальних і культурних

цінностей Української держави не тільки від небезпек, що виникають при веденні військових дій, але й при виникненні надзвичайних ситуацій, обумовили логічну впорядкованість понятійно-категоріального ряду дослідження: громадська безпека – цивільний захист (оборона) як складова забезпечення національної безпеки.

Крім того, на нашу думку, в сучасних умовах «національна безпека» розуміється як «стан захищеності особистості, суспільства і держави від внутрішніх і зовнішніх загроз, що дозволяє забезпечити конституційні права, свободи, гідні якість і рівень життя громадян, суверенітет, територіальну цілісність і сталий розвиток України, оборону і безпеку держави», що особливо актуально в сучасних умовах російської військової агресії.

Основною важливою ознакою і структурним компонентом суспільства є територія, на якій консолідуються соціальні зв'язки. Планета Земля надала можливість багатьом спільнотам людей знайти свій екологічний осередок для забезпечення задоволення життєвих потреб людей і надати життєдіяльності індивідів свої неповторні риси, обумовлені різноманіттям кліматичних умов і природним ландшафтом. При цьому територія виступає основою соціального простору і матеріально-ресурсного забезпечення, в рамках якої складаються, формуються зв'язки та взаємодії між різними об'єктами безпеки.

У зв'язку з цим логічним було б виділити основні види безпеки соціально-управлінських систем [313]:

Духовна, етнокультурна безпека – стан, що відбиває рівень свободи, досягнутий етнокультурними групами, а також рівень захищеності, розвитку і збалансованості їх моральних і культурних цінностей у загальній державній системі.

Суспільна безпека – її можна визначати з позиції сукупності офіційно визнаних поглядів на напрямки і цілі соціального розвитку країни і соціального ідеалу. Тому основним показником в оцінці цього виду

безпеки є способи і процедури досягнення мети, а критерієм – ступінь їх впливу на рівень задоволення і захисту суспільних потреб особистості та суспільства.

Економічна безпека – це стан захищеності ресурсів, процесів взаємодії, балансу процесів регулювання та саморегулювання, включених у сферу економічної діяльності, спрямованої на оптимальний розвиток суспільства і держави без нанесення шкоди інтересам особистості.

Політична безпека – стан захищеності механізмів регулювання та збалансування міжгрупових і міждержавних відносин у сфері їх політичних інтересів, прав і свобод.

Екологічна безпека – стан захищеності навколишнього природного середовища та біосфери від різного виду загроз, що виникають у результаті нерозумної (з точки зору екології) господарської діяльності людини.

Техногенна безпека – обумовлена двома факторами: по-перше, це захищеність людини і населення від негативних факторів, що породжуються процесами антиекологічного розвитку технічних систем; по-друге, це стан захищеності самих технічних систем від впливу на них негативних природних і антропогенних факторів.

Інформаційна безпека – стан захищеності особистості, суспільства, держави від загроз виникнення дисфункцій у сфері інформаційного обміну, пов'язаних із втратою, отриманням, зберіганням, передачею, обробкою і використанням інформації різного характеру.

Медико-біологічна безпека – визначається станом охорони здоров'я населення, що полягає в наданні лікарської допомоги населенню з попередження і подолання небезпечних захворювань, а також контролю якості води, повітря та продуктів харчування.

Військова безпека – стан захищеності механізмів регулювання та розвитку власного військового потенціалу держави, а також забезпечення і вирішення завдань щодо попередження збройних агресій і нейтралізації

реальних джерел військової загрози.

Крім зазначених стандартних видів безпеки соціально-управлінської системи необхідно, на наш погляд, наголосити ще одному виді безпеки, а саме – управлінської безпеки. Під нею слід розуміти здатність управлінської еліти приймати ефективні управлінські рішення з урахуванням мінімізації різного роду ризиків для системи управління. Невміння або неможливість приймати такі рішення призводить у кінцевому рахунку до знищення системи управління, що у свою чергу може призвести до знищення держави.

На думку багатьох дослідників, у теорії і практиці цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій слід визнати термін «цивільний захист», що окреслює систему заходів і дій із забезпечення, головним чином, природно-техногенної безпеки [108].

На наш погляд, дана категорія має низку переваг, оскільки вона: предметно умовна і досить повно відповідає змісту термінів «протидія надзвичайним ситуаціям», «попередження та ліквідація надзвичайних ситуацій», «цивільний захист населення».

Тому термін «цивільний захист населення» більш точний, ніж термін «цивільна оборона», оскільки фактичним змістом діяльності в даній сфері є захист, а не такий конфліктний метод активної протидії, як оборона. Крім того, у більшості держав використовується саме такий термін для позначення подібних сфер діяльності та систем багатьох розвинених держав і міжнародних організацій, що спрощує міжнародне співробітництво та інтеграційні процеси в цій сфері.

У зв'язку з цим було б доцільним називати дану сферу громадською безпекою. Під цим терміном ми будемо розуміти наступне: громадська безпека виступає складовим компонентом національної безпеки і характеризує стан захищеності населення, що проживає на території України, його життєдіяльності, а також місця існування, природних та інших ресурсів, матеріальних цінностей і майна всіх форм власності при

техногенних впливах, небезпечних природних явищах, застосуванні зброї, а також інші загрози, які зачіпають життєво важливі інтереси особистості та суспільства в природно-техногенній сфері.

Тобто громадська безпека – це стан захищеності населення, його життєво важливих інтересів і територій при різного роду техногенних впливах, небезпечних природних явищах та катастрофах, а також при застосуванні військових засобів руйнування в ході збройної боротьби, що викликають надзвичайні ситуації воєнного характеру.

Як уже зазначалося, теорія і практика забезпечення національної безпеки та окремих її видів базуються на аналізі тріади елементів: життєві інтереси – загрози (небезпеки) – захист (забезпечення безпеки).

Цієї схеми слід дотримуватися й при аналізі організації процесу забезпечення цивільного захисту населення як однієї з функцій системи національної безпеки.

Аналіз організації процесу забезпечення цивільного захисту в рамках ДСНС необхідно почати з визначення основних блоків (з точки зору специфіки вищевказаної системи безпеки) джерел загрози [70]:

- небезпечні природні явища;
- аварії та інші катастрофи техногенного характеру;
- соціально-економічні дисфункції.

При цьому слід нагадати, що під «загрозою» розуміється потенційна можливість реалізації небезпеки, що виникає як результат дії окремих факторів або їх сукупності. Реалізація ж цих небезпек тягне за собою людські жертви, завдання шкоди здоров'ю людей або навколишньому природному середовищу, значні матеріальні збитки та порушення умов життєдіяльності людей, що і є надзвичайною ситуацією.

Діяльність із забезпечення громадської безпеки значною мірою вибудовується виходячи з наявних викликів і загроз у цій сфері. Якщо узагальнено охарактеризувати цю категорію як «інтереси особистості, суспільства і держави у сфері громадської безпеки», то вони в цілому

зводяться саме до ліквідації або пом'якшення відповідних загроз.

Загрози громадській безпеці – це сукупність умов і факторів, що створюють потенційну небезпеку (ймовірність) нанесення об'єктам громадської безпеки збитку (втрат, шкоди, збитків).

Уточнюючи ці положення, слід зробити висновок, що основними складовими частинами громадської безпеки є природна безпека та техногенна безпека.

Громадська безпека має власні об'єкти і суб'єкти.

Об'єкти громадської безпеки – життя і здоров'я людей, земельний, водний, повітряний простір країни, об'єкти виробничого і соціального призначення, об'єкти навколишнього природного середовища, які можуть постраждати при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру.

В якості суб'єктів громадської безпеки виступають всі елементи громадської й державної структур країни, що забезпечують цю безпеку.

Інтереси держави у сфері громадської безпеки полягають в ефективному попередженні та оперативної ліквідації надзвичайних ситуацій природного й техногенного характеру, зведення до мінімуму втрат, збитків та інших негативних наслідків від них.

Інтереси суспільства у сфері громадської безпеки полягають у забезпеченні захисту, реалізації прав і досягненні стабільності соціальних груп і структур суспільства при надзвичайних ситуаціях природного і техногенного характеру.

Сукупні інтереси особистості, суспільства і держави у сфері громадської безпеки насамперед полягають у тому, щоб у країні здійснювалася єдина, послідовна й ефективна державна і муніципальна політика з питань попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій. При цьому пріоритетним має бути прагнення досягти максимально можливого ефекту в справі попередження надзвичайних ситуацій, їх запобігання або зменшення можливої шкоди, тобто створення таких умов, за яких ці

ситуації не склалися б взагалі або, в разі виникнення, привели б до мінімальних втрат і збитків [78].

Загрози громадській безпеці, що проявляються в низці сфер життєдіяльності держави, суспільства, громадян, диференційовано за такими підставами:

- перша група загроз – це насамперед ті, що відносяться до постійної можливості реалізації несприятливих і небезпечних природних явищ та процесів, аварій і техногенних катастроф, обумовлених законами природи і закономірностями техногенної сфери;

- друга група загроз обумовлена системною кризою в країні, негативними процесами у вітчизняній економіці, соціальною нестабільністю. У результаті держава не в змозі досить ефективно протистояти природним і техногенним загрозам, здійснювати повноцінні заходи щодо їх пом'якшення;

- третя група загроз зумовлена можливими недоліками організаційних, інженерних і технічних систем безпеки, а також їх ще відносно малою ефективністю.

Підтверджуючи ієрархічну природу такої диференціації, науковці таким чином коментують «першу групу»: «... ці загрози фундаментальні, лежать в основі природної та техногенної небезпеки, реалізуючись у вигляді надзвичайних природних і техногенних подій. Вони є першоджерелом ураження об'єктів громадської безпеки та виникнення надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру» [173].

Узагальнюючи викладене, науковці констатують, що до погроз природного сфери, які можуть реалізовуватись у вигляді несприятливих природних явищ, стихійних лих і природних катастроф, відносяться [173]:

- небезпека виникнення космогенних, геофізичних, геологічних, метеорологічних, агрометеорологічних, гідрологічних небезпечних природних явищ, природні пожежі та інфекційні захворювання;

- нераціональне розселення і розміщення об'єктів господарської

діяльності в зонах потенційної природної небезпеки;

- антропогенна діяльність, що провокує виникнення або посилює негативні наслідки несприятливих і небезпечних природних явищ та процесів;

- недостатність заходів, що вживаються власниками потенційно небезпечних об'єктів із запобігання аваріям на них, аби запобігти можливому збитку і захисту населення, що мешкає поблизу;

- відсутність, нестача або низька надійність локальних чи централізованих систем контролю обстановки щодо небезпечних (шкідливих) факторів та оповіщення про неї, недостатній контроль і нагляд за станом потенційно небезпечних об'єктів;

- зниження рівня техніки безпеки у промисловості, енергетиці, на транспорті, в сільському господарстві, відсутність або низька ефективність систем технологічного контролю і діагностики, безаварійної зупинки технологічних процесів, локалізації або ліквідація аварійних ситуацій, інших систем технологічної безпеки;

- різке зниження обсягів виробництва засобів індивідуального захисту для персоналу потенційно небезпечних об'єктів і населення;

- скорочення числа працівників сфери забезпечення безпеки у виробництві, енергетиці, на транспорті та в сільському господарстві, скорочення, ліквідація або недостатня готовність об'єктових професійних аварійно-рятувальних служб;

- незавершеність побудови й малоефективне функціонування систем декларування та ліцензування діяльності зі створення та експлуатації потенційно небезпечних об'єктів у промисловості, енергетиці, на транспорті, в сільському господарстві та соціальній сфері;

- нерозвиненість страхування потенційно небезпечної виробничої діяльності;

- недостатнє охоплення експертизою питань безпеки проектів створення виробничих та інших об'єктів.

До загроз загального характеру, які можуть мати місце при всіх перерахованих загрозах або частини з них, відносяться [173]:

- слабка розвиненість галузі знань з протидії надзвичайним ситуаціям;
- урбанізація територій;
- збільшення відтоку висококваліфікованих кадрів та інтелектуальної власності з країни;
- низький рівень фінансування науково-технічних розробок з проблем безпеки;
- незавершеність формування нормативно-правової та нормативно-технічної документальних баз у сфері протидії надзвичайним ситуаціям у регіонах і галузях;
- незавершеність становлення або слабкість організаційних структур, покликаних протидіяти наведеним загрозам;
- низька кваліфікація керівного складу та персоналу органів управління і сил, зобов'язаних вести роботу з протидії надзвичайним ситуаціям в регіонах і галузях;
- погана навченість населення з питань поведінки в надзвичайних ситуаціях;
- низька технічна оснащеність територіальних і галузевих сил спостереження і контролю і сил ліквідації надзвичайних ситуацій;
- недостатні обсяги фінансових і матеріальних ресурсів у державних та інших резервах, призначених для використання при надзвичайних ситуаціях.

Отже, завдання сфери цивільного захисту – комплексно вирішувати проблеми профілактики техногенних аварій, катастроф, пожеж, надавати допомогу кожній людині, яка потрапила в біду. Рятувальники працюють на землі і під землею, на воді та під водою, виконують поставлені перед ними завдання в складних гірських умовах, в будь-який час року і час доби, в різні погодні умови, захищаючи країну та її громадян від надзвичайних ситуацій.

Рятувальник – це одна з найблагородніших професій, яка об'єднує відважних і самовідданих людей, чий високий професіоналізм, постійна готовність до самопожертви забезпечують надійний захист від природних і техногенних лих та надзвичайних ситуацій.

1.2. Сутність та зміст системи цивільного захисту як чинника національної безпеки держави

Слід зазначити, що цивільний захист (оборона) з позиції системології може бути представлений, як одна із функцій суспільно-державної системи публічного управління, що реалізується за допомогою формування механізмів самозахисту системи в цілому та її підсистем.

Цей механізм в організаційно-структурному плані представляє собою специфічну соціотехнічну підсистему, що адаптується. Функціонують, як правило, дві моделі організації цивільного захисту (оборони): по-перше, єдина система цивільного захисту населення, що функціонує в мирний час; по-друге – цивільний захист (оборона), призначена для умов воєнного часу [118].

Ці дві моделі являють собою два стани однієї й тієї ж суспільно-державної системи публічного управління, в якій наразі відсутній механізм переведення цієї системи з одного стану в інший без значних якісних і кількісних, структурних і функціональних змін у всій системі.

Практично вже сьогодні можна говорити, що система цивільного захисту (оборони) *de facto* існує, однак її функціонування, на нашу думку, є недостатньо ефективним з урахуванням нових викликів, що стоять перед нашою державою (російська військова агресія проти України, світова пандемія Covid-19, терористичні загрози тощо).

Поняття «цивільний захист (оборона)» є важливою складовою національної безпеки держави. На нашу думку, національна безпека, як соціальне явище, має безліч відтінків, закріплених у національному

законодавстві як сукупний стан, що акумулює безліч видів шкоди, а також можливих уявлень про загрози та їх наслідки.

У найзагальнішому вигляді під національною безпекою розуміється стан країни, при якому відсутні або усунені (нейтралізовані) реальні зовнішні й внутрішні загрози її національним цінностям, інтересам та національному способу життя, тобто забезпечується реалізація життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави.

Інакше кажучи, національна безпека – це захищеність життєво важливих інтересів окремих громадян, соціальних груп, усього суспільства і держави, а також національних цінностей і способу життя від широкого спектра реальних зовнішніх і внутрішніх загроз політичного, економічного, державно-управлінського, військового, екологічного, технологічного й іншого характеру [44].

Можна визначити й інший аспект розуміння сутності національної безпеки. Так, будь-яка «організована діяльність», в тому числі й діяльність, спрямована на забезпечення безпеки (в нашому випадку ця діяльність умовно обмежена рамками системи національної безпеки), має ключову процедуру – «цілепокладання», тобто виявлення системи цілей.

Поняття «мета» в словнику-довіднику «Соціологія» визначається таким чином: «Мета – планований результат, єдність мотивів, засобів. Мета утворюється при оцінці способів задоволення відповідної потреби, її природа ціннісно-раціональна. Цінність є виключно соціальним явищем, притаманним лише людині як чинному суб'єкту ... цілеспрямованість, усвідомлене цілепокладання завжди соціальне й властиве як індивідуальним суб'єктам (особистість), так і колективам (групам, організаціям)» [255].

Найважливішими складовою у структурі національної безпеки є безпека особистості, яку прийнято розглядати, як складову більш широкого поняття «безпека людини», розуміючи особистість лише як «цілісність соціальних властивостей людини». Саме про безпеку

особистості ми говоримо, коли розглядаємо механізми цивільного захисту населення.

«Особиста безпека» – стан захищеності життя і здоров'я людини, її цілей, ідеалів, цінностей, інтересів від небезпечних впливів (фізичних, духовних, інформаційних, етнокультурних, соціальних, економічних, техногенних, політичних, екологічних, медико-біологічних, військових тощо) [134].

З огляду на вищезазначене «державна безпека», як поняття відображає стан гарантованого захисту особистості, суспільства, народу, способу життя, державних інститутів, суверенітету країни, територіальної цілісності та природних ресурсів, непорушності її кордонів, конституційності ладу та системи публічного управління країною.

На нашу думку, саме особистість слід розуміти не тільки як основний суб'єкт системи управління і взаємодії, але й як «індикатор» або «лакмус» у процесі забезпечення безпеки управлінської системи держави.

У даному випадку категорія «взаємодія» означає наявність і характер зв'язків між елементами управлінської системи, тобто людьми, соціальними групами, суспільством і середовищем їхнього життя. Визначаючи тип зв'язків в управлінській системі як в цілісному організмі, можна класифікувати їх як вітальні (життєво важливі). Тобто йдеться про зв'язки, що забезпечують перенесення речовини, енергії та інформації, спрямовані на забезпечення життєво-організуючих функцій, які сприяють збереженню цілісності, саморегуляції та розвитку особистості.

Розглядаючи дану проблему саме з цієї позиції, основною функцією держави у сфері забезпечення національної безпеки слід вважати захист особистості (громадянина) і середовища її проживання (соціального і природного) від різного роду негативних факторів, які несуть у собі потенційну загрозу життєво важливим зовнішнім і внутрішнім зв'язкам і відносинам вказаних вище об'єктів безпеки.

Конкретизуючи поняття «об'єкти безпеки», слід розуміти, що вони

являють собою одну цілісну управлінську систему, яка в цілях забезпечення своєї життєдіяльності знаходиться в тісній взаємодії з навколишнім середовищем.

Забезпечення безпеки має на увазі насамперед захист і збереження функціональних здібностей цих об'єктів до відтворення і само життєзабезпечення при впливі на них різноманітних негативних факторів. Ці процеси неможливі без найголовнішого – взаємообміну на матеріальному, енергетичному та інформаційному рівнях.

В управлінських системах відтворюються різні типи зв'язків і відносин, необхідних для того, щоб забезпечити безперервність такого процесу. Завдання управляючої системи – регулювати процеси відтворення системи зв'язків і відносин та оптимізувати в ній процеси ресурсного взаємообміну, забезпечуючи її надійний захист від різного роду загроз [313].

Дослідити об'єкт безпеки – це перший крок у вирішенні завдань щодо забезпечення процесу досягнення стану його максимальної захищеності. Багато в чому дослідження будь-якого управлінського утворення починається з вивчення його основних структурних компонентів, механізмів їх функціонування та взаємодії, визначаючи вибір основного системоутворюючого елемента, що лежить в основі теоретичної конструкції. Уточнюючи місце і роль того чи іншого управлінського утворення, представляючи його як систему зв'язків між суб'єктами управління, в сучасному суспільстві необхідно визначитися з концептуальною позицією в підходах до дослідження останнього.

Насамперед необхідно уточнити два, як вважається, класичні підходи до визначення управлінської системи. При одному з них управлінська система розглядається, як впорядкованість і цілісність безлічі індивідів і груп індивідів.

Таке визначення дається за аналогією з визначенням системи взагалі як «комплексу елементів, що знаходяться у взаємодії», як формулював Л.

Берталанфі, один з основоположників «загальної теорії систем» [305].

За такого підходу взаємодія перетворюється на прикметник, що явно не враховує специфіку управлінських систем і роль у них соціальних зв'язків, таке ж можна казати і про систему громадської безпеки.

Але можливий і інший підхід, при якому за вихідну точку приймається розгляд «соціального», як однієї з основних форм руху матерії. У такому випадку соціальна форма руху матерії постає перед нами як глобальна соціальна система управління. Відтак традиційний підхід до визначення системи в принципі не порушується, оскільки і «носій», і «взаємодія» в ньому присутні, змінюється лише їх логічне становище в понятійному просторі, що, на наш погляд, дозволяє краще зрозуміти місце людини в складній мережі суспільних відносин, іменованих соціальною системою управління [305].

Кожен, хто досліджує суспільство як керуючу соціальну систему, виділяє компоненти, що утворюють суспільство, за найрізноманітнішими ознаками та підставами. Виходячи ж з цілей і завдань нашого дослідження, сучасне українське суспільство розглядається як соціетальна система, що складається з соціальних утворень різного рівня [310]:

1) фундаментальний рівень формування, організації суспільства – це людство в цілому, що створює свої інтереси як єдина цивілізація в нескінченному всесвіті;

2) соціальні інститути. Соціальний інститут – це стійка, організована форма діяльності груп, спільностей людей, соціальних верств, форма закріплення і способ здійснення спеціалізованої діяльності, яка забезпечує функціонування суспільних відносин;

3) організаційно-управлінський рівень, що відображає всю сукупність і співвідношення особистих і безособових факторів, індивідуального й загального в них, керівництва та підпорядкування. Він може бути представлений і як підрівень інституційного рівня;

4) стратифікаційний рівень, який позначає рівні різних ієрархій

соціальної структури суспільства, що утворилися за різними підставами, – класи, шари або страти;

5) рівень окремого індивіда – особистісний, оскільки для соціології сама особистість є предметом вивчення суб'єкта та об'єкта соціальних відносин.

На нашу думку, національну безпеку слід розглядати з точки зору ієрархічності систем управління і прийняття рішень. З огляду на це національна безпека виступає, як підсистема безпеки всього суспільства, а принципи її забезпечення аналогічні принципам забезпечення останньої, з тією лише різницею, що при вирішенні завдань щодо забезпечення національної безпеки пріоритетом користуються суб'єктивні (особисті) інтереси конкретної суспільно-державної управлінської системи.

Забезпечення національної безпеки передбачає створення таких умов у глобальній суспільно-управлінській системі, за яких ступінь впливу антропогенних і природних факторів негативного характеру, що викликають відхилення системи – об'єкта безпеки (у даному випадку України) та її підсистем до нецільового стану, обмежується, а ступінь впливу позитивних факторів (що викликають відхилення до цільового стану) збільшується, що в підсумку призводить до зниження ступеня ризику до прийнятного рівня [313].

Таке визначення поняття «забезпечення національної безпеки» дає нам підставу для визначення ще одного зрізу проблеми її забезпечення. Інакше кажучи, йдеться про цивільний захист населення країни і середовища його проживання від руйнівного впливу негативних явищ стихійного та техногенного походження, що виникають на різних рівнях взаємодії особистості з іншими елементами соціально-управлінської системи.

У даному контексті найважливішими завданнями для системи публічного управління є виконання низки з них, серед яких:

– по-перше, попередження надзвичайних ситуацій, під яким ми

будемо розуміти комплекс заходів, що проводяться завчасно і спрямовані на максимально можливе зменшення ризику виникнення надзвичайних ситуацій, а також на збереження здоров'я людей, зниження розмірів шкоди довкіллю та матеріальних втрат у разі їх виникнення;

– по-друге, ліквідація надзвичайних ситуацій. На наш погляд, це аварійно-рятувальні та інші невідкладні роботи, що проводяться органами управління (у нашому випадку – насамперед ДСНС) при виникненні надзвичайних ситуацій і спрямовані на порятунок життя та збереження здоров'я людей, зниження розмірів збитку навколишньому природному середовищу і матеріальних втрат, а також на локалізацію зон надзвичайних ситуацій, припинення дії характерних для них небезпечних факторів.

Зазначене визначення такого управлінського спрямування, як «попередження надзвичайної ситуації», підтверджує те, що основним, функціональним завданням в цьому напрямку є зменшення ризику виникнення надзвичайної ситуації.

Другий напрямок – «ліквідація надзвичайної ситуації» – має на меті, насамперед, обмеження й повне усунення впливу негативних чинників, що утворилися вже в результаті виникнення надзвичайної ситуації. Безперечно те, що реалізація цілей цього напрямку неможлива без ефективного вирішення завдань першого.

Для держави забезпечення цивільного захисту населення і територій при природних і техногенних катастрофах є одним із найважливіших завдань у забезпеченні безпеки громадян.

На думку відомого західного вченого Б. Рассела: «Першорядних цілей в уряду повинно бути три: безпека, справедливість, стабільність» [120].

У сучасних умовах розвитку цивілізації необхідність забезпечення безпеки зросла багаторазово, оскільки протягом усього XX і першої чверті XXI ст. соціальні, політико-управлінські, економічні, екологічні загрози та їх складові досягли граничної напруженості. Це, на нашу думку, стало ще

більш очевидним в останні кілька років (російська військова агресія проти України, світова пандемія, пов'язана з поширенням інфекції COVID-19; терористичні загрози та інші виклики).

З огляду на викладене вище, можна дійти висновку про необхідність комплексного протидії надзвичайним ситуаціям, що породжується цими небезпеками.

У цих умовах робота органів публічного управління з протидії надзвичайним ситуаціям сформувалася в чітко окреслену сферу життєдіяльності, що належить до кола питань національної безпеки. Крім того, сьогодні існують всі передумови, щоб віднести систему цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру до самостійного напрямку національної безпеки.

При цьому роль підсистеми управлінського координування надзвичайно важлива: саме вона повинна не тільки контролювати, а й забезпечувати інтеграцію всіх компонентів системи, їх узгоджену діяльність у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. Як відомо, наразі немає загальноприйнятого цілісного варіанту загальної теорії систем. Досить сказати, що одних тільки визначень поняття «система» існує понад тридцять.

На наш погляд, система – це цілісне утворення направленої дії, що складається з організаційно взаємопов'язаних елементів і має власну функцію.

У цьому визначенні зафіксовано основну властивість системи – її цілісність, єдність, що досягається за посередництвом певних взаємозв'язків (взаємодій) елементів системи і проявляється у виникненні нових властивостей, якими елементи системи не володіють. Дане визначення включає в себе найбільш характерні особливості концепції системи, що відображаються в тому чи іншому вигляді у більшості наведених у науковій літературі визначень системи.

Крім того, в низці визначень наводяться інші властивості (ознаки) системи, пов'язані з тим, що реальні системи існують у просторі та часі, й, відтак, взаємодіють з навколишнім середовищем і характеризуються тими чи іншими змінними в часі величинами. Важливим кроком на шляху від вербального до формального визначення системи є визначення поняття «модель системи».

Моделлю деякої вихідної системи будемо вважати систему, в якій відображаються за певними законами ті чи інші властивості вихідної системи (прототипу).

Класифікація систем може бути проведена за багатьма ознаками. При цьому необхідно зазначити, що багато систем носять змішаний характер і займають проміжне положення між різними класами систем. Наприклад, людина має розглядатись як біосоціальна система, а організаційно-технічний комплекс – як соціально-технічна система.

При цьому структура виступає як характеристика стійких зв'язків і способів взаємодії елементів системи управління, яка визначає її цілісність, побудову, основу її організації.

Структура реальних систем управління може розглядатись як каркас, на якому будується матеріальна конструкція цих систем. При цьому структура відіграє основну роль у формуванні нових властивостей системи, відмінних від властивостей її компонент, підтримці цілісності системи й стійкості її властивостей по відношенню до зміни елементів системи в деяких межах.

Структурний аспект вивчення систем займає проміжне положення між морфологічним і організаційним аспектами й частково перекриває і той, і інший. Морфологічна сторона структурного аспекту пов'язана з характеристиками будови системи, а організаційна сторона – зі способами взаємодії елементів системи.

Соціально-управлінські системи зазвичай мають чітко оформлену структуру. Будь-яка реальна система існує в середовищі і може

розглядатися як підсистема певної більш загальної системи, що містить у своєму складі середовище, що оточує дану систему.

Середовище – це сукупність елементів навколишнього світу, що не входять до її складу, але чинять на неї прямий або непрямий вплив.

Виділення системи із середовища, як правило, пов'язано з тією чи іншою ідеалізацією. У деяких випадках виникають труднощі навіть з вирішенням питання про те, які елементи слід відносити власне до системи, а які – до середовища. Вирішення даного питання при проведенні досліджень має бути підпорядковане самому завданню дослідження. При цьому уявляється доцільним у частину світу, що виділяється, – систему включати ті елементи, які, вступаючи між собою в ті чи інші зв'язки, формують ряд характерних з точки зору даного дослідження властивостей системи, які визначають її як цілісне утворення, що протистоїть середовищу і взаємодіє з ним.

Ця взаємодія має два аспекти:

1) у багатьох випадках вона набуває характер обміну між системою і середовищем. Обмін може бути матеріальний, енергетичний та інформаційний;

2) середовище зазвичай є джерелом невизначеності для системи, більш того, при вирішенні питання щодо розмежування системи і середовища до останньої часто відносять недостатньо вивчені, погано визначені елементи і фактори, в тому числі й ті, що мають внутрішньосистемний характер.

У зв'язку з введенням поняття «середовище» системи поділяються на відкриті і закриті. Відкритою слід називати систему, яка взаємодіє з навколишнім середовищем. Усі реальні системи є відкритими. Вони пов'язані з середовищем певними комунікаціями – мережею зовнішніх зв'язків системи [305].

При розгляді відкритих систем більш широке значення набуває й поняття «структура» системи. Зазвичай при описі структури зовнішні

комунікаційні канали намагаються поділити на вхідні та вихідні. Основні труднощі, що стоять на шляху вивчення відкритих систем, породжуються, по-перше, відсутністю відомостей про впливи на вхідні канали системи з боку середовища, а, по-друге, тим, що ці канали не завжди вдається виділити [305].

У зв'язку з цим доводиться вдаватися до певної ідеалізації реальної дійсності. Визначення середовища, що допускає формалізацію, має слугувати одночасно цілям формалізації поняття відкритої системи. Тобто під середовищем розуміється зовнішній світ, в який занурена система і вплив якого може бути задано введенням відповідного формального опису сукупності вхідних впливів. При розгляді середовища на особливу увагу заслуговує проблема невизначеності. Елемент системи, процес у ній або вплив на неї вважаються певним, детермінованим, якщо їм може бути дано вичерпний, однозначний, якісний і кількісний опис з точки зору досліджуваного питання. В іншому випадку має місце невизначеність. Її ступінь і характер можуть бути різними. Крайнім випадком прояву невизначеності є неструктурованість, тобто неможливість побудови відповідної моделі, що належить тому чи іншому типу структури (наприклад, математичної) [183].

Саме середовище у багатьох випадках є основним джерелом невизначеності в описі системи. При цьому для цілої низки соціальних систем невизначеність впливу середовища не завжди має випадковий характер. Наприклад, соціально-економічна система відчуває цілеспрямований вплив, пов'язаний з економічними законами, прийнятими в даному середовищі, а соціально-технічна система функціонує в межах свого основного завдання [132].

Станом системи зазвичай називається сукупність параметрів (властивостей, якостей, ознак), які в кожен даний момент часу відображають найбільш істотні з певної точки зору сторони поведінки системи, її функціонування [118].

Дане визначення є досить загальним, у ньому підкреслюється, що вибір характеристик стану і самий конкретний зміст цього поняття залежать від аспекту розгляду, поставленого завдання дослідження. Поняття стану грає ключову роль в описі змін, що відбуваються в реальних системах в часі. Зміна стану залежно від конкретних завдань вивчення систем інтерпретується як рух, поведінка, функціонування, певний процес у системі.

Система, стан якої змінюється в часі під впливом певних причинно-наслідкових зв'язків, називається динамічною системою. Всі реальні системи є динамічними. Система, стан якої в часі не змінюється, вводиться на основі тієї чи іншої ідеалізації або в результаті фіксації певного стану динамічної системи. Така система називається статичною. Примітно, що прийняті кількісні дослідження соціальних систем (анкетування, опитування та ін.) як раз і допускають таку ідеалізацію, в тому числі й при вивченні тенденцій [83].

Близьким за смисловим значенням до поняття стану є поняття «ситуація». Ситуацією є опис на певний момент часу мінливої обстановки. У теорії систем існують два підходи до визначення поняття ситуації (від лат. *situ* – межа, кінець). При термінальному поданні системи, тобто поданні, що спирається на концепцію «вхід-вихід», вводяться поняття вхідної ситуації, що відбиває миттєву обстановку на вхідному полюсі системи, і вихідної ситуації – миттєвої обстановки на вихідному полюсі [171].

Другий, цілеспрямований підхід до поняття ситуації, передбачає розгляд пари: «вирішальна система – зовнішня (ситуаційна) обстановка». Остання розглядається як система, щодо якої в процесі надходження інформації про зміну ситуації вирішальною системою приймаються ті чи інші рішення (ситуація, що виникає на кожному кроці гри, екологічна, виробнича або суспільно-політична ситуація і т. ін.) [173].

Дуже важливим для дослідження систем є поняття «інформація».

Інформацією називається властивість матерії виступати у вигляді деякої різноманітності (об'єктів, елементів, характеристик, параметрів) і відображати цю різноманітність, що проявляється, зокрема, у відомостях, що отримуються людьми (машинами) в результаті відповідної обробки спостережень (вимірювань) оточуючого їх світу, що аналізуються ними й використовуються з метою комунікації (зв'язку) та управління [171].

У сформульованому визначенні концентрується увага на кількох основних аспектах омонімічного (багатозначного) поняття інформації.

Перший з них – інформація і властивості матерії. За однією точкою зору інформація існує незалежно від людини і є атрибутом (властивістю) матерії. При цьому саме поняття інформації може розглядатись як конкретизація філософської категорії відображення відносно аспекту відображення різноманітності живої та неживої природи. Відповідно до іншої точки зору, поняття інформації не поширюється на неживу природу. Нарешті, існує думка, що інформація існує тільки тоді, коли вона використовується людиною [171].

Якщо, проте, об'єднати поняттям інформації як характеристики об'єктів живої і неживої природи, які є потенційним джерелом відомостей різного роду для людей, так і самі відомості, що добуваються (отримуються) людьми, то протиріччя між цими підходами до поняття інформації відпадають.

Другий аспект пов'язаний з добуванням (отриманням) інформації людьми (машинами) з різними підходами до одержуваної інформації. Тут розрізняють синтаксичний підхід, заснований на аналізі структури інформації, семантичний підхід, у рамках якого аналізується смисловий зміст інформації, і прагматичний підхід – оцінка корисності, цінності одержуваної інформації.

При розгляді питань, пов'язаних з інформацією, виникає необхідність врахування специфіки різних видів інформації: наукової, технічної, біологічної, соціальної.

Третій аспект – комунікативна й управлінська функції інформації включають проблеми інформаційного обміну людина – людина, людина – машина і машина – людина та спеціальні проблеми інформаційного забезпечення управління. Комунікативність досягається, з одного боку, перетворенням інформації до виду, прийнятного для одержувача, з іншого боку – підготовкою одержувача до сприйняття цієї інформації [171].

У загальному випадку реалізація комунікативної функції інформації потребує вирішення низки технічних і соціологічних питань.

Створення необхідних умов для вирішення завдань управління, безумовно, є найважливішою функцією інформації. Без наявності відповідної інформації в принципі неможливо здійснювати управління.

Сьогодні процес інформатизації в суспільстві став настільки всеосяжним і так активно впливає на стан соціальних систем, що можна вважати його соціальним. Якщо взяти до уваги ту обставину, що переважна більшість соціальних систем сьогодні по суті є соціально-технічними, тобто такими, що складаються із технічного базису і соціального середовища, що взаємодіють, то процес інформатизації можна поставити в один рівень з класичними соціальними процесами, такими як підтримка кордонів, асиміляція та ін. Більш того, процес інформатизації породив нові соціальні групи, яких раніше не могло бути. Для управління динамічними системами необхідна не інформація взагалі, а інформація про стан динамічної системи [118].

Управлінням називається цілеспрямований вплив керуючої підсистеми (суб'єкта управління) на керовану підсистему (об'єкт управління). Під процесом управління слід розуміти цілеспрямовані циклічні зміни діяльності суб'єкта управління, що мають на меті досягнення бажаного стану об'єкта. У структурі системи, в якій має місце процес управління, насамперед слід розрізняти керовану і керуючу підсистеми. Кожна з них може належати до різного класу систем. Якщо від керованої підсистеми систематично надходить до підсистеми інформація

про результати управління, то вважається, що в системі існує зворотний зв'язок, через який замикається контур управління. Складні системи характеризуються зі структурної точки зору наявністю декількох контурів, а надскладні (великі) системи – декількох рівнів (ієрархією) управління [83].

Підсистема – складова частина системи, що має відносну цілісність та орієнтована на виконання підцілі спільної мети системи [83].

Ієрархія – багаторівнева структура з наявністю підпорядкованості, тобто нерівноправних зв'язків (пріоритетних напрямків впливу) між підсистемами та елементами [83].

Соціальне управління – в широкому сенсі – органічно притаманне соціальній системі явище, що забезпечує збереження її цілісності, якісної специфіки, відтворення і розвиток. У цьому сенсі соціальне управління виступає як властивість соціальних систем – самоорганізація, самозахист. У вузькому сенсі являє собою усвідомлений, систематичний, спеціально організований вплив на суспільство задля упорядкування та вдосконалення його соціально діяльної структури (системи взаємодій і відносин) в процесі вироблення і досягнення цілей [83].

У даному випадку розкривається механізм соціально-технологічного регулювання процесів, які організовують різні системи соціальних зв'язків і відносин, що дозволяє відтворювати нові функціональні властивості в об'єкта управління.

Впорядкованість системи в управлінні – несуперечливість між підсистемами та елементами соціальної системи. Проявляється у двох головних аспектах: по-перше, несуперечливість інтересів індивідів, соціальних груп зі спільними інтересами й управлінськими цілями, по-друге – несуперечливість функцій елементів системи [83].

Керуючий вплив (зовнішній) – цілеспрямований інформаційний вплив на систему ззовні, що має ресурсне та організаційне забезпечення (забезпечення виконання) [83].

Кордон системи – межі поширення внутрішнього управляючого впливу самої системи [83].

Зовнішнє середовище – сфера поза реалізації внутрішнього керуючого впливу системи, тобто сфера, що не перебуває під контролем особи, яка приймає рішення [83].

Зазначимо, що при дослідженні об'єкта встановлення меж системи, що відображає, залежить від проблеми, що розглядається.

Для складноорганізованих систем у найбільш розвинених випадках має сенс дати таке визначення мети.

Мета – стан-аттрактор системи, який необхідно зберегти або досягти [183].

Стан-аттрактор – стан стійкої динамічної рівноваги, яка як би притягує до себе поточні стани системи. На відміну від звичайних визначень стану системи як моментальної «фотографії» її руху в просторі актуальних параметрів, стани-аттрактори – це «дихаючі» стани, що мають область допустимих змін актуальних параметрів, у межах якої система самостійно може повернутися до стійкого цільового стану. Стани-аттрактори, яким відповідають певні структури і режими функціонування, є як би еволюційними (неєволюційними) вузлами тяжіння. Вони виступають у ролі зовнішнього управління для об'єкта-системи, ініціюючи в ній тенденції розвитку (деградації), які знаходять індивідуальний відгук у системі, що залежить від її здатності до самоорганізації [83].

Класифікація систем за «статичним» організаційним типом може виглядати таким чином:

а) «жорсткий» тип – системи, що складаються з функціонально спеціалізованих елементів, які взаємодоповнюють одна одну у складі цілого. Загальна функція таких систем жорстко залежить від функціональності всіх елементів і взаємодоповнюючого характеру їх зв'язків;

б) «корпускулярний» тип – системи, що складаються з відносно

однорідних компонентів, які утворюють цілісні організаційні одиниці, що не жорстко пов'язані між собою і мають автономність своїх функцій у складі цілого;

в) «зоряний» тип – системи, що поєднують присутність «жорсткого» координаційного центру з відносно автономними периферійними утвореннями.

Класифікація систем за «динамічним» організаційним типом:

а) функціонально розвинені системи – сформовані стабільно функціонуючі системи, що забезпечують підтримку цільового стану в рамках практично незмінної організації. Організаційний процес спрямований на поліпшення організації системи, допускаючи її «внутрішньовидову» мінливість без порушення основної організаційної схеми;

б) країни, що розвиваються системи – формуються системи, досягнення цільового стану яких вимагає істотної зміни їх організації. Організаційний процес включає в себе структурогенез і зміну режимів функціонування.

У цілому життєвий цикл системи може включати в себе стадії виникнення, становлення, функціонування, розвитку (перетворення) або загибелі. Тому поділ на функціонально розвинені системи є досить умовним, але видається важливим розрізняти системи або стадії існування систем зі стабільною та істотно змінюваною організацією. Якщо основне джерело змін організації знаходиться всередині самої системи, то дану систему можна вважати такою, що самоорганізується. Якщо ж організаційний процес обумовлений зовнішнім управлінням, то можна говорити про керованість системи як здатність «відгукуватися» на це управління. Здатність до самоорганізації й керованості притаманна в тій чи іншій мірі складноорганізованим системам, цілеспрямована поведінка яких є наслідком спільної реалізації цих здібностей [83].

Для управлінця, державного службовця особливий інтерес являють

соціально-управлінські системи. Вони (в тому числі за класифікацією К. Боулдинга) утворюють особливий клас систем. Виникнення і цілісність, особливості функціонування та розвитку соціальних систем визначаються взаємодією людей. Головним елементом цих систем будь-якого ступеня складності та масштабу (від сім'ї до країни і людства в цілому) є людина зі своїми потребами та інтересами, своїм баченням світу, своїми ціннісними орієнтаціями. Ось чому до загальних умов утворення та існування систем додається наявність усвідомлених спільних цілей або співпадаючих інтересів, що має вирішальне значення для спільної діяльності людей.

Відтак, з урахуванням цих обставин можна таким чином визначити загальні ознаки (системоутворюючі чинники) будь-якої соціально-управлінської системи, в тому числі трудової, господарської організації:

- конкретна загальна мета всієї сукупності елементів;
- підпорядкування завдань кожного елемента загальної мети системи;
- усвідомлення кожним елементом своїх завдань і розуміння спільної мети;
- виконання кожним елементом своїх функцій, що впливають з визначеного завдання;
- конкретні відносини між елементами системи;
- наявність органу управління;
- обов'язковий зворотний зв'язок.

Необхідно підкреслити, що спільність цілей у соціально-управлінській системі – це не просто їх механічний збіг, а щось більш складне. Слід мати на увазі, що, об'єднавшись у силу якихось своїх інтересів і маючи у зв'язку з цим наміри вирішувати саме свою певну проблему, люди змушені для цього виконувати вже спільне завдання всього об'єднання, тобто добиватися чогось такого, що безпосередньо до їх особистих інтересів могло і не відноситися. Саме в цьому й полягає одна з найважливіших особливостей соціально-управлінської системи, для якої

головними елементами є такі [36]:

- наукове управління – під яким ми розуміємо процес формування і реалізації цілеспрямованого впливу на об’єкт-систему, що базується на м’якому регулюванні процесів, які впливають на ступінь і спрямованість її відхилення від поточного стану;

- зворотній зв’язок – як вид зв’язку, коли результат функціонування системи та її компонентів впливає на характер, спрямованість та активність управлінських впливів, що надходять до неї. У разі негативного зворотного зв’язку впливи, що надходять, зменшуються, а у разі позитивного зворотного зв’язку – посилюються;

- стійкість системи управління – здатність управлінської системи протистояти руйнівним впливам, тобто здатність до саморегуляції й самовідтворення.

Виходячи з принципів діяльнісного підходу, сутність управління процесом забезпечення безпеки можна визначити як управління діяльністю людей, спрямоване на відтворення безпечних зв’язків і відносин. Інакше кажучи, йдеться про управління соціально-управлінською системою в умовах ризику виникнення негативних факторів природного та техногенного характеру з метою приведення її в цільовий стан-аттрактор, який забезпечував би захист механізмів стійкого відтворення екосоціосистеми в цілому.

Як уже зазначалося в попередньому підрозділі, будь-яке суспільство являє собою цілісну керовану систему. Суспільна система виникає на основі включення та інтеграції різних компонентів: поколінь людей, знарядь і засобів виробництва; матеріальних і духовних потреб; культури мови; норм і традицій і т. ін. Інший зріз соціально-управлінської системи – це сукупність територіально-організаційних одиниць (область, місто, район) і т. п. Щоб соціально-управлінська система стабільно функціонувала, вона повинна мати єдину мету, загальні закони і принципи, провідний суб’єкт управління, що спрямовують її розвиток як цілісного

утворення. У разі відсутності або недотримання будь-якого з цих параметрів система втрачає свою цілісність [20].

Для того, щоб краще зрозуміти сутність і функціональну спрямованість такої підсистеми суспільства, як ДСНС, нам необхідно не тільки визначитися з типологією взаємодії такого типу систем, а й усвідомити їх специфіку.

Дуже важливо враховувати, що самі по собі види впливу можуть бути доволі різними й відрізняються один від одного не тільки кількісно, але й якісно. Це зумовлює необхідність класифікувати ці види впливу таким чином:

1. Вплив на соціально-управлінську систему інших, органічно не пов'язаних з нею систем, а також розрізнених несистемних явищ. Як приклад можна розглянути такий тип взаємодії на рівні міжнародних і міждержавних відносин, де в нашому аспекті можна запропонувати надзвичайні ситуації та катастрофи, що сталися в результаті ведення воєн [172].

2. Взаємодія типу «зовнішнє середовище – соціально-управлінська система», що являє собою, на перший погляд, більш стійкий і впорядкований, у порівнянні з першим, тип взаємодії. Це впливає з тих обставин, що як природне, так і соціальне середовище суспільства змінюються в нормальних умовах порівняно повільно, створюючи тим самим передумови для стабільної, довгострокової, міцної адаптації соціально-управлінської системи до свого зовнішнього середовища [314].

Іншою характерною особливістю даного типу взаємодії виступає адаптивний вплив соціально-управлінської системи на свою природну і навіть соціальне середовище.

При цьому підкреслимо, що діалектика взаємодії суспільства зі своїм природним середовищем склалася таким чином, що функція управління, яка розвивалася протягом багатьох століть мало не в геометричній прогресії, адаптувала, прибирала природу «до своїх рук», призвела на

сучасному етапі до розладу адаптаційних здібностей суспільства. Інакше кажучи, відхилення еко-соціо-управлінської системи від позитивно-цільового стану вже значно й досить швидко наближається до критичної точки.

3. Взаємодія соціально-управлінських систем, що входять як елементи до більш складної цілісності. Для кожної із систем, що беруть участь у цій управлінській взаємодії, всі інші у своїй сукупності виступають як її «внутрісистемне середовище». Сутність даного типу взаємодії, його принципова відмінність від перших двох добре сформульовано відомим ученим У. Ешбі: «Кожна частина має як би право вето для стану рівноваги всієї системи. Жоден стан (всієї системи) не може бути станом рівноваги, якщо він неприйнятний для кожної зі складових частин, що діють в умовах, які створюються іншими частинами» [134].

Це саме той тип взаємодії, який є показовим при вирішенні задачі по визначенню ступеня збалансованості системи в цілому. Якщо система збалансована, то це означає, що між її підсистемами (елементами) немає функціонального протиріччя, і навпаки.

Кожен з розглянутих видів управлінської взаємодії несе в собі як позитивний, так і негативний початок.

Позитивне полягає в тому, що існування будь-якої соціально-управлінської системи неможливо без наявності будь-якої з них. Тобто для життєдіяльності соціально-управлінської системи життєво важлива безперервність «циркуляції» енергії, інформації та речовини у трьох цих сферах.

У даному випадку йдеться про «ускладнення» систем: по-перше, кількісне збільшення інтеракцій (взаємодій) між компонентами системи, яке призводить до збільшення ступеня ентропії у сфері управління ризиками, а, по-друге, така багатофакторність виникнення надзвичайних ситуацій обмежує ресурсні можливості реагування системи на низку потенційних і реальних загроз, що мають причинно-наслідковий характер

виникнення.

Будь-яка складна динамічна управлінська система має здатність до процесу самовідтворення, спрямованість якого залежить від зовнішніх і внутрішніх умов.

Усвідомлення переваги негативних результатів взаємодії в соціо-управлінській системі збільшує суспільну потребу в безпеці, а точніше потребу в захисті від загроз, що виникають саме у сфері взаємодій, обділених «управлінським увагою».

Реакцією управлінської системи на цей фактор стала «переорганізація» або відтворення нових видів соціальних зв'язків і відносин між її елементами, що мало створити нову властивість системи. Це дозволяє знизити ступінь ентропії в області ризиків, тим самим убезпечити себе від їх реалізації.

Результатом такого відтворення можна вважати процес інституціоналізації системи цивільного захисту населення і ДСНС, як суб'єкта управління, утворюючи цілісність – систему цивільного захисту населення в Україні.

Оскільки ДСНС – це соціально-управлінський інститут, який представляє собою взаємопов'язані системи упорядкованих соціально-управлінських зв'язків, завдяки яким поведінка кожного окремого члена суспільства є досить передбачувана за своїми орієнтаціями та формами прояву, необхідно, на наш погляд, з особливою ретельністю розглядати структуру цього соціального інституту [70].

Говорячи про безпеку в соціо-управлінській системі, ми маємо на увазі насамперед нерозривність і єдність трьох її компонентів: людина, суспільство і середовище їхнього життя.

Визначаючи роль і місце «соціального» в такій системі з позиції завдань, покладених на ДСНС, які полягають у забезпеченні безпеки її життєдіяльності, слід наголосити наступне [264]:

– по-перше, саме життєві інтереси особистості й суспільства є

основними об'єктами безпеки;

- по-друге, з точки зору діяльнісного підходу, саме особистість і суспільство, як активні елементи складних соціо-управлінських систем, у негативному прояві своєї взаємодії є потенційними джерелами небезпеки;

- по-третє, саме особистість і суспільство в системі соціальних взаємодій стають активним, основним фактором забезпечення громадської безпеки на всіх рівнях складної соціально-управлінської системи.

З точки зору науки публічного управління система управління надзвичайними ситуаціями (у нашому випадку – ДСНС, як управлінська структура, займається реалізацією державної політики цивільного захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій) дану систему можна представити таким чином [262]:

- по-перше, як соціально-управлінську складову національної безпеки, функції якої спрямовані на відтворення системи зв'язків між компонентами суспільства і регуляцію їх взаємодії з метою забезпечення цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій.

Розглядаючи ДСНС, як соціально-управлінську систему інституційного характеру, пропонується таке трактування даної структури: ДСНС – це соціально-організаційний управлінський механізм, який представляє собою впорядковану цілісність, що самоорганізується, безлічі різноманітних суспільних відносин цілеорієнтованого характеру, спрямованих насамперед на задоволення суспільної екзистенційної потреби, носієм яких є індивід і ті соціальні утворення в які він включений.

Таке визначення надає можливість розглядати ДСНС з позиції «соціального» і зробити такий висновок:

1. ДСНС включає в себе значне різноманіття соціально-управлінських підсистем, де індивід включений в різні громадські, соціальні групи. Виходячи з цього, ДСНС у цілому, як видається, є надскладною, ієрархічною соціально-управлінською системою, в якій

можна виділити різні рівні у вигляді підсистем, які пов'язані між собою підпорядкованими лініями, не кажучи вже про підпорядкування кожної з них управлінським імпульсам і командам, що виходить від системи в цілому. У той же час треба враховувати, що внутрісистемна ієрархічність не абсолютна, а відносна. Кожна підсистема, кожен рівень ДСНС, як соціально-управлінської системи одночасно і ієрархічний, тобто володіє певним ступенем автономії, що аж ніяк не послаблює систему в цілому, а навпаки, посилює її.

2. Це дозволяє більш оперативно відповідати на сигнали, що надходять ззовні, не перевантажувати верхні «ешелони» системи такими функціями і реакціями, з якими цілком можуть впоратися рівні цієї системи, що стоять нижче.

3. ДСНС є інституційним утворенням, основною метою якого є задоволення найважливішої, а в сучасних умовах – особливо актуальної суспільної потреби, що полягає в необхідності цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

4. ДСНС, як соціально-управлінська система, відноситься до розряду самоорганізованих. Ця риса характеризує тільки високоорганізовані, цілісні системи. Сама ж здатність до саморегулювання і саморозвитку передбачає наявність у кожній з подібних систем спеціальних підсистем управління у вигляді певних механізмів, організацій, орієнтованих на стратегічні цілі, що формуються сукупною державною владою.

Таким чином, на основі проведеного дослідження можна констатувати, що події, які мали місце в Україні та світі в останні роки, призвели до перегляду чинного законодавства України щодо ролі цивільного захисту у питаннях забезпечення національної безпеки і привело до визнання органів та підрозділів цивільного захисту суб'єктами забезпечення національної безпеки. Зважаючи на те, що Україна залишається уразливою до надзвичайних ситуацій різного характеру, які створюються штучно та

виникають природним шляхом, це потрібно враховувати у питаннях подальшої трансформації системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах існуючих загроз та викликів сьогодення.

1.3. Науково-теоретичні підходи до публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту

Виходячи із етимології наукових дефініцій «управління» та «адміністрування», можна засвідчити, що, не дивлячись на загальну синонімічність та вживаність у практично однакових випадках, вони мають різне значення.

Управління, як вид людської діяльності існує з тих пір, як виникла необхідність в сумісній діяльності людей. Управління передбачає імперативність у процесі його впровадження безумовність виконання, та, як наслідок, прийняття управлінських рішень, обмеження прав у певних випадках меншої частини суспільства.

Адміністрування ж, слід розуміти як форму надання управлінської послуги, при якій враховуються інтереси всіх верств суспільства. Адміністрування має фундамент діалогічності, гнучкості у питаннях формування як конкретних управлінських рішень, так і стратегії розвитку держави або регіону в цілому. У рафінованому вигляді, в адмініструванні чиновник виступає лише найманим слугою який задовольняє потреби суспільства залишаючись при цьому не заангажованим однією з сторін [14].

Тобто, адміністрування – це прерогатива виконавчих органів влади або державних службовців, наділених державно-владними повноваженнями [73].

У науковій літературі можна знайти багато різних визначень публічного управління та публічного адміністрування.

Слід зазначити, що термін «публічне управління» (з англ. *public management*) вперше застосував англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р., який трактував його наступним чином: публічне управління

– це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики [12].

Шатило О. вважає, що публічне управління – це організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження чи перетворення, опираючись на владну силу, яку обмежує дієвий суспільний контроль [359].

Система публічного управління охоплює багато підсистем, а саме: політичну, економічну, соціальну, адміністративну, правову, гуманітарну тощо і стосується ефективного функціонування всієї системи інституцій.

При цьому, публічне управління має свою специфіку, а саме:

1. Спирається на державну владу, підкріплюється і забезпечується нею.
2. Поширюється на все суспільство і за його межі у сфері проведення державної міжнародної політики. Саме держава шляхом законодавчої діяльності встановлює основні, загальні й типові правила поведінки людей.

3. Публічне управління діє системно та неперервно, поєднуючи функціонування таких структур, як механізм держави, державний апарат, державну службу [16; 82].

4. Публічне управління відрізняється від державного тим, що воно здійснюється в межах панування верховенства права, завдяки законодавчо врегульованому і практично діючому механізму контролю суспільства над усіма органами державної влади і місцевого самоврядування. Публічне управління – це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність з метою її впорядкування, збереження чи перетворення, опираючись на владну силу, яку обмежує дієвий суспільний контроль, як основний чинник панування в суспільстві верховенства права [366].

Враховуючи вищезазначене, а саме той факт, що публічне управління має свою специфіку і має відмінності від державного управління, слід зазначити, що Бакуменко В., Князєв В., Сурмін Ю., державне управління інтерпретують за допомогою двох термінів: «управління державою», яке

охоплює управління державою при всіх видах позиціювання базових категорій, тобто весь зміст управлінських процесів і явищ у державі, і «управління держави всіма об'єктами і процесами в суспільстві», коли держава виступає як суб'єкт діяльності, а його об'єктом виступає суспільство [291].

А наприклад, Гелей С. та Рутар С. наголошують на тому, що державне управління – складова політичного управління, яка одночасно поєднує політичні та адміністративні засоби. Державне управління, на їх думку, це управління суспільством і окремими його елементами (групами, організаціями, інститутами) у різних суспільних сферах з метою забезпечення реалізації основних суспільних і державних цілей. У широкому розумінні поняття державного управління поширюється на всі три гілки влади – виконавчу, законодавчу і судову, а у вузькому тільки на виконавчу владу [291].

На наш погляд, в цьому випадку ми можемо говорити про публічне адміністрування (а саме, поширення поняття публічного управління у «вузькому» розумінні тільки на виконавчу владу).

До речі, у глосарії Програми розвитку ООН знаходимо твердження про те, що термін «публічне адміністрування» має два тісно пов'язаних значення:

1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі;

2) управління та реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду та управління, що пов'язане з наданням публічних послуг [30].

На думку Шатило О., публічне адміністрування – це регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших

нормативноправових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг [359].

Чернов С. вважає, що публічне адміністрування має унікальні властивості (транспарентність, легітимність, демократичність, гнучкість) і представляє собою цілеспрямовану взаємодію публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та підзаконних актів і виконання частини основних функцій: орієнтуючого планування, що визначає бажані напрямки розвитку; створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії; розподілу праці; кооперування та координування діяльності; моніторинг результатів.

Якимчук А. та Корецький О. визначають поняття адміністрування, як бюрократичний метод управління, який є прерогативою виконавчих органів влади. На їх думку, адміністрування в публічному управлінні необхідне, адже без нього неможливо вирішити багато питань, особливо в армії та поліції (в тому числі застосування «силових» засобів адміністрування в межах закону) [366].

На їх думку, публічне адміністрування втілює в собі вплив держави, як ядра політичної системи на суспільство в цілому. Тому предмет теорії публічного адміністрування, на їх думку, формується із сукупності політико-правових і соціальних явищ та процесів, що характеризують взаємодію держави і суспільства, як суб'єкта й об'єкта управління та самоуправління [366].

Слід зазначити, що головне, що складає зміст, теорію публічного адміністрування – це вивчення найважливіших функцій держави, як інституту управління суспільством, закономірностей і принципів їх реалізації, наукове обґрунтування державної політики, як основи й системоутворюючого елементу управління.

Тобто публічне адміністрування – це процес впливу суб'єкта на об'єкт, направлений на упорядкування, збереження, руйнацію чи збереження

системи об'єкта у відповідності з поставленими цілями.

Отже, публічне адміністрування представляє собою складний процес взаємодії двох сторін: тієї, хто управляє; і тієї, ким управляють, в яких важливу роль відіграють зворотні зв'язки. Публічне адміністрування може бути представлено, як сукупність двох складових підсистем. Традиційна підсистема публічного адміністрування виходить із пріоритету прямих зв'язків, в якій мало уваги зверталось на взаємозв'язок цих двох підсистем, тобто процес управління розглядався як односторонній процес, як жорстко управляючий вплив. Проте суспільство – це складна соціальна система, що володіє внутрішнім механізмом саморегулювання і саморозвитку.

Важливою складовою методології наукового пізнання є застосування відповідних законів діалектики і науки до процесу пізнання і практики на користь здобуття нових знань. У загальному вигляді закон визначають як вираз об'єктивних, істотних, необхідних, внутрішніх, таких, що повторюються і стійких зв'язків (відношень) між явищами і процесами реальної дійсності [15].

Так, Чернова Л. виокремлює, як загальний закон публічного управління та адміністрування, Закон синергії. Етимологічно «синергія» походить від грецького слова «synergeia», що означає співдружність, сумісні дії. Формулювання закону синергії зводиться до того, що цей закон означає сукупність елементів, які утворюють організовану систему, якщо її потенціал більше суми потенціалів елементів, які в неї входять окремо. Під потенціалом в загальному випадку розуміється наявність можливостей (якостей, енергії, інших ресурсів), що дозволяють зробити що-небудь і виконувати певну роботу.

Зміст закону синергії зводиться до того, що властивості цілого (єдиного, монолітного) не зводяться до суми властивостей його частин; ціле більше суми своїх частин. Зворотне ж співвідношення, тобто коли ціле менше суми своїх частин, ймовірно лише для дезорганізованої системи. Внаслідок дії Закону синергії проявляється синергетичний ефект, який

зумовлений появою нової якості, стає достоїнством цілого [291].

В науковій літературі виокремлюються такі закони публічного управління та адміністрування, як вираження акумульованого досвіду політичної управляючої і адміністративно-державної діяльності [82].

1. Закон залежності управляючого впливу від стану системи і зовнішнього середовища, передбачає, що будь-яка система публічного управління та адміністрування функціонує в конкретному соціальному середовищі, тобто в межах конкретного суспільства і властивих йому економічних відносин, соціальної структури, культурного середовища, соціально-психологічної атмосфери. Протягом історичного розвитку суспільства і держави політичні й адміністративні структури ускладнюються, стають більш різноманітними. Значно зростає обсяг інформації, яка переробляється системами соціального публічного управління.

2. Закон необхідності посилення регулювання та управління суспільними процесами передбачає, що зростаюча різноманітність суспільного життя і державних інституцій, їх діяльності зумовлює необхідність посилення регулювання і управління суспільними процесами. Відбуваються зміни, пов'язані з посиленням регулювання в публічному управлінні та адмініструванні:

- ускладнення й посилення взаємозв'язку проблем і розширення кола факторів, які необхідно враховувати у процесі розробки управлінських рішень;
- зростання масштабів і складності проєктів і програм, які реалізуються, вагомості та вартості стратегічних рішень і відповідно ціни можливих помилок;
- зростання розмірів, складності і вартості самого управлінського апарату;
- підвищення вимог до вирішення питань ефективності використання ресурсів, які є в розпорядженні органів влади і управління.

3. Закон «необхідного багатоманіття» передбачає існування

об'єктивних меж управляючого впливу на суспільство, історичною тенденцією якого є зростаюче багатоманіття суспільного життя.

4. Закон розмежування центрів влади та управління (поділ влади на законодавчу, виконавчу та судову) означає необхідність формального і фактичного розмежування функцій публічної влади в управлінні за горизонталлю і вертикаллю на відносно самостійні гілки і рівні влади. Також передбачає взаємне стримування влад, взаємне обмеження і взаємний контроль.

5. Закон централізації та децентралізації влади передбачає наявність ієрархічної структури організації, яка є об'єктивно необхідною, загальною формою її буття і функціонування, що реалізується через одночасну концентрацію повноважень і ресурсів у руках єдиного центрального органу, а також передачу повноважень згори донизу і утворення відносно самостійних організацій [82; 193; 199; 352].

Якимчук А. та Корецький О. до вищенаведених законів додають ще два закони публічного управління.

Закон системності публічного управління, який знаходить свій вияв у таких закономірностях:

- єдність основних функцій управління: цілепокладання, прогнозування, планування, інформування, організації, координації, регулювання, активізації, контролю, узагальнення, оцінки результатів – на всіх рівнях публічного управління;
- єдність рівнів публічного управління: центрального, регіонального, місцевого; взаємодоповнюваність публічного управління і самоуправління; взаємодія в єдиному процесі центрів – суб'єктів управління, розділених вертикально і горизонтально;
- єдність загальної й окремих систем публічного управління.

Закон саморозвитку системи публічного управління – об'єктивно можливий спосіб існування системи публічного управління. Зміст поняття «саморозвиток» полягає у сукупності таких процесів:

- охоплення своїм впливом усіх соціально значимих процесів державного життя;
- забезпечення оптимально можливої повноти реалізації управлінських функцій в їх взаємозв'язку, а також єдину спрямованість в управлінській діяльності суб'єктів різних гілок і центрів влади;
- усунення суперечностей елементів системи, які перешкоджають нормальному їх функціонуванню;
- утворення органів, інституцій й норм, яких не вистачає для ефективного та результативного публічного управління [366].

Розглянемо сутність та зміст наукових дефініцій «цивільний захист» та «публічне управління та адміністрування у сфері цивільного захисту».

Наприклад, згідно із Законом Киргизької республіки від 24 травня 2018 р. № 54 «Про цивільний захист», цивільний захист – це складова частина системи загальнодержавних заходів щодо підготовки до захисту та захисту населення, матеріальних та культурних цінностей та території Киргизької Республіки від надзвичайних ситуацій у мирний та воєнний час.

При цьому, під поняттям публічне управління та адміністрування у сфері цивільного захисту розуміється Державна система цивільного захисту, як загальнодержавна система, елементами якої є органи управління, сили та кошти державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань та добровільних організацій Киргизької Республіки, яка виконує функції із захисту населення та території Киргизької Республіки у надзвичайних ситуаціях у мирний та воєнний час [89].

А згідно із Законом республіки Казахстан «Про цивільний захист», цивільний захист – це загальнодержавний комплекс заходів, що проводяться у мирний та воєнний час, спрямований на попередження та ліквідацію надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру та їх наслідків, організацію та ведення цивільної оборони, надання екстреної медичної та психологічної допомоги населенню, що перебуває в зоні у собі заходи щодо забезпечення пожежної та промислової безпеки, формування,

зберігання та використання державного матеріального резерву.

При цьому, під поняттям публічне управління та адміністрування у сфері цивільного захисту розуміються органи управління цивільного захисту – центральні та місцеві виконавчі органи Республіки Казахстан, організації, що здійснюють керівництво та забезпечують виконання комплексу заходів щодо захисту населення, об'єктів та території країни від небезпек, що виникають при надзвичайних ситуаціях та військових конфліктах або внаслідок цих конфліктів, у мирний та воєнний час [90].

В Україні захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, мінімізації та ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період належить до основних функцій держави і згідно із законодавством [123], і має назву цивільного захисту.

А відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту (далі - ЄДСЦЗ), регулює Кодекс цивільного захисту України [123].

Згідно статті 4 Кодексу цивільного захисту України, цивільний захист – це функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період [123].

В Кодексі цивільного захисту України не розглядається сутність поняття «публічне управління та адміністрування у сфері цивільного захисту», а саме відсутнє його комплексне формулювання.

На нашу думку, публічне управління та адміністрування у сфері цивільного захисту – це цілеспрямована, передбачувана, в межах діючого законодавства діяльність органів державного управління та місцевого самоврядування, інших публічних інституцій через сукупність відповідних

принципів, форм, методів, інструментів, засобів, важелів, стимулів, механізмів, а також застосування комплексу правових, соціально-економічних, політичних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних та інших заходів з метою запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, реагування на надзвичайні ситуації та ліквідації їх наслідків у мирний час та в особливий період.

Для більш глибокого розкриття сутності вищенаведеного визначення, доцільно розкрити сутність та зміст поняття «надзвичайна ситуація».

Слід зазначити, що згідно Кодексу цивільного захисту України, надзвичайна ситуація – це обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності [123].

При цьому, згідно статті 5 Кодексу цивільного захисту України, надзвичайні ситуації класифікуються за характером походження, ступенем поширення, розміром людських втрат та матеріальних збитків. Залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити виникнення надзвичайних ситуацій на території України, визначаються такі види надзвичайних ситуацій: техногенного характеру; природного характеру; соціальні; воєнні. Залежно від обсягів заподіяних надзвичайною ситуацією наслідків, обсягів технічних і матеріальних ресурсів, необхідних для їх ліквідації, визначаються такі рівні надзвичайних ситуацій: державний; регіональний; місцевий; об'єктовий [123].

Забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту,

згідно статті 8 Кодексу цивільного захисту України, здійснюється єдиною державною системою цивільного захисту, яка складається з функціональних і територіальних підсистем та їх ланок, основними завданнями якої є:

- забезпечення готовності міністерств та інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання і реагування на надзвичайні ситуації;
- забезпечення реалізації заходів щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій;
- навчання населення щодо поведінки та дій у разі виникнення надзвичайної ситуації;
- виконання державних цільових програм, спрямованих на запобігання надзвичайним ситуаціям, забезпечення сталого функціонування підприємств, установ та організацій, зменшення можливих матеріальних втрат;
- опрацювання інформації про надзвичайні ситуації, видання інформаційних матеріалів з питань захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій;
- прогнозування і оцінка соціально-економічних наслідків надзвичайних ситуацій, визначення на основі прогнозу потреби в силах, засобах, матеріальних та фінансових ресурсах;
- створення, раціональне збереження і використання резерву матеріальних та фінансових ресурсів, необхідних для запобігання і реагування на надзвичайні ситуації;
- оповіщення населення про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій, своєчасне та достовірне інформування про фактичну обстановку і вжиті заходи;
- захист населення у разі виникнення надзвичайних ситуацій;
- проведення рятувальних та інших невідкладних робіт щодо

ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, організація життєзабезпечення постраждалого населення;

- пом'якшення можливих наслідків надзвичайних ситуацій у разі їх виникнення;
- здійснення заходів щодо соціального захисту постраждалого населення;
- реалізація визначених законом прав у сфері захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій, в тому числі осіб (чи їх сімей), що брали безпосередню участь у ліквідації цих ситуацій;
- інші завдання, визначені законом [123].

При цьому, згідно Кодексу цивільного захисту України (глава 5, стаття 22) до складу сил цивільного захисту належать:

- 1) Оперативно-рятувальна служба цивільного захисту;
- 2) аварійно-рятувальні служби;
- 3) формування цивільного захисту;
- 4) спеціалізовані служби цивільного захисту;
- 5) пожежно-рятувальні підрозділи (частини);
- 6) добровільні формування цивільного захисту [123].

Кожну структурну одиницю (підрозділ) сил цивільного захисту можна визначити, як організаційну складну систему, що складається з підсистем (елементів). Первинна організація складається з окремих членів колективу, і є підсистемою (елементом), що входить до складу більшого підрозділу (рис. 1.1).

Таким чином, будь-який підрозділ сил цивільного захисту представляє собою складну відкриту організаційну соціотехнічну систему, яка здійснює перетворення відповідних ресурсів на користь досягнення та підтримки встановленого рівня своєї готовності до дій за призначенням або необхідної ефективності їх дій.

Якщо компонентами подібних систем, крім людей, є техніка, то подібні системи називають соціотехнічними системами. Організаційні соціотехнічні

системи в обов'язковому порядку є відкритими, оскільки перебувають у постійному взаємозв'язку із зовнішнім середовищем – будь-яка організація потребує постійного одержання із зовнішнього середовища ресурсів для свого функціонування, а також відповідає на запити зовнішнього середовища результатами своєї діяльності.

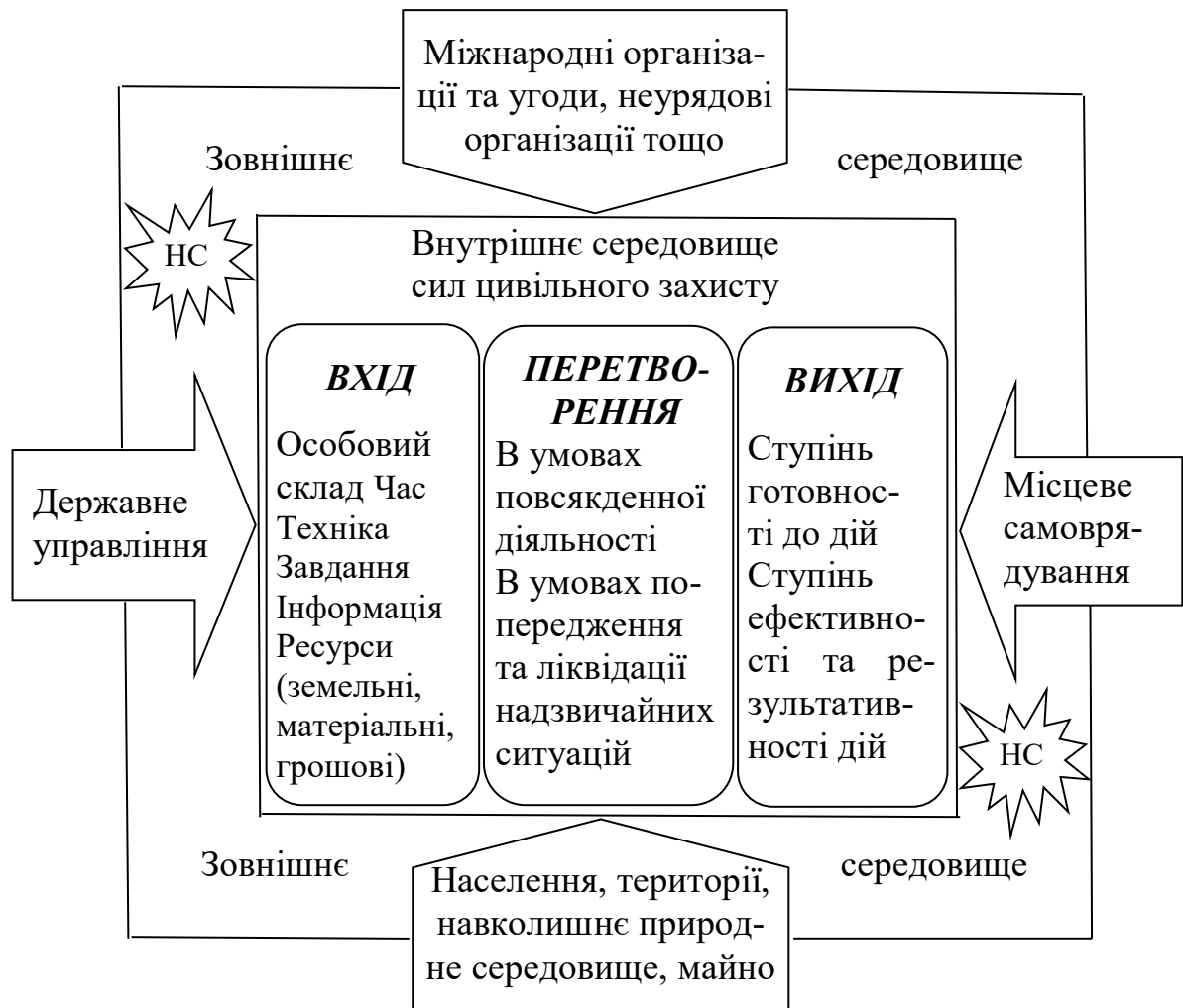


Рис. 1.1. Система публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту

Джерело: розробка автора

У спрощеному вигляді кожна відкрита, організаційна, соціотехнічна система може бути представлена у вигляді якогось організму, що має на вході ресурси, що надходять (люди, техніка, матеріальні та грошові кошти) та інформацію про завдання та стан зовнішнього середовища, а на виході –

результати діяльності. Виходячи з того, що підрозділ – це група людей, діяльність яких свідомо координується задля досягнення спільної мети, з цієї точки зору підрозділ можна розглядати, як засіб досягнення мети, що дозволяє рятувальникам (силам цивільного захисту) колективно виконати те, що неможливо виконати індивідуально.

Отже, система публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту – є організаційною соціотехнічною системою, в обов'язковому порядку є відкритою, оскільки перебуває у постійному взаємозв'язку із зовнішнім середовищем, потребує постійного надходження ззовні необхідних ресурсів для свого належного функціонування, а також відповідає на запити зовнішнього середовища відповідними результатами своєї діяльності: ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, припиненням дії або впливу небезпечних факторів, викликаних нею, рятуванням населення і майна, локалізацією зони надзвичайної ситуації, а також ліквідацією або мінімізацією її наслідків, які становлять загрозу життю або здоров'ю населення, заподіяння шкоди території, навколишньому природному середовищу або майну.

Згідно Кодексу цивільного захисту України (глава 5, стаття 22) основними завданнями сил цивільного захисту є [123]:

- 1) проведення робіт та вжиття заходів щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, захисту населення і територій від них;
- 2) проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт;
- 3) гасіння пожеж;
- 4) ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій в умовах екстремальних температур, задимленості, загазованості, загрози вибухів, обвалів, зсувів, затоплень, радіоактивного, хімічного забруднення та біологічного зараження, інших небезпечних проявів;
- 5) проведення піротехнічних робіт, пов'язаних із знешкодженням вибухонебезпечних предметів, що залишилися на території України після воєн, сучасних боєприпасів та підривних засобів (крім вибухових пристроїв,

що використовуються у терористичних цілях), крім територій, які надані для розміщення і постійної діяльності військових частин, військових закладів освіти, підприємств та організацій Збройних Сил України, інших військових формувань;

6) проведення вибухових робіт для запобігання виникненню надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків;

7) проведення робіт щодо життєзабезпечення постраждалих;

8) надання екстреної медичної допомоги постраждалим у районі надзвичайної ситуації і транспортування їх до закладів охорони здоров'я;

9) здійснення перевезень матеріально-технічних засобів, призначених для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та надання гуманітарної допомоги постраждалим внаслідок таких ситуацій;

10) надання допомоги іноземним державам щодо проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, гуманітарного розмінування територій та водних акваторій;

11) проведення аварійно-рятувального обслуговування суб'єктів господарювання та окремих територій, на яких існує небезпека виникнення надзвичайних ситуацій.

Також сили цивільного захисту можуть залучатися до проведення відновлювальних робіт [123], що особливо актуально в сучасних умовах російської військової агресії в Україні.

У відповідності з Кодексом цивільного захисту України (стаття 19), публічне управління та адміністрування у сфері цивільного захисту на відповідних територіях здійснюють місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

До повноважень місцевих державних адміністрацій у сфері цивільного захисту належить:

- забезпечення цивільного захисту на відповідній території;
- забезпечення виконання завдань створеними ними

територіальними підсистемами та їх ланками;

- забезпечення реалізації вимог техногенної безпеки на потенційно небезпечних об'єктах та інших суб'єктах господарювання, які можуть створити реальну загрозу виникнення аварії, що належать до сфери їх управління;
- розроблення та забезпечення реалізації регіональних, місцевих програм та планів заходів у сфері цивільного захисту, зокрема спрямованих на захист населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, забезпечення техногенної та пожежної безпеки;
- керівництво створеними ними аварійно-рятувальними службами, формуваннями та спеціалізованими службами цивільного захисту, місцевою та добровільною пожежною охороною, забезпечення їх діяльності та здійснення контролю за готовністю до дій за призначенням;
- створення за погодженням з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, та підтримання у постійній готовності територіальної системи централізованого оповіщення, здійснення її модернізації та забезпечення функціонування;
- забезпечення оповіщення та інформування населення про загрозу і виникнення надзвичайних ситуацій, у тому числі в доступній для осіб з вадами зору та слуху формі;
- організація аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на відповідній території, а також радіаційного, хімічного, біологічного, медичного захисту населення та інженерного захисту територій від наслідків таких ситуацій;
- організація та керівництво проведенням відновлювальних робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій [123];
- організація та здійснення евакуації населення, майна у безпечні райони, їх розміщення, створення служб медицини катастроф, необхідних для надання екстреної медичної допомоги та життєзабезпечення населення;

- контроль за станом навколишнього природного середовища, санітарно-гігієнічною та епідемічною ситуацією, за місцями захоронення біологічних матеріалів, заражених активними формами бактерій;
- розроблення та здійснення на відповідній території заходів, спрямованих на забезпечення сталого функціонування суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління, в особливий період;
- підготовка пропозицій щодо віднесення міст до груп цивільного захисту та подання їх центральному органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ;
- віднесення відповідно до основних показників суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління, до категорії цивільного захисту та затвердження їх переліку у порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України;
- створення і використання матеріальних резервів для запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
- завчасне накопичення і підтримання у постійній готовності засобів індивідуального захисту для населення, яке проживає у прогнозованих зонах хімічного забруднення і зонах спостереження суб'єктів господарювання радіаційної небезпеки I і II категорій, та формувань ЦЗ, а також приладів дозиметричного і хімічного контролю та розвідки;
- взаємодія з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, щодо виконання завдань цивільного захисту;
- організація та забезпечення життєдіяльності постраждалих від надзвичайних ситуацій, а також під час ведення воєнних (бойових) дій або внаслідок таких дій [123];
- забезпечення соціального захисту постраждалих внаслідок надзвичайної ситуації, зокрема виплати матеріальної допомоги;
- створення на регіональному та місцевому рівнях комісій з питань

техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій, а в разі виникнення надзвичайних ситуацій – спеціальних комісій з їх ліквідації (за потреби), забезпечення їх функціонування;

- забезпечення навчання з питань цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки посадових осіб місцевих державних адміністрацій, суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління, керівників та їх заступників, здійснення підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях;

- організація виконання вимог законодавства щодо створення, використання, утримання та реконструкції фонду захисних споруд цивільного захисту;

- визначення потреби фонду захисних споруд цивільного захисту;
- планування та організація роботи з дообладнання або спорудження в особливий період підвальних та інших заглиблених приміщень для укриття населення;

- прийняття рішень про подальше використання захисних споруд цивільного захисту державної та комунальної власності;

- організація обліку фонду захисних споруд цивільного захисту;
- здійснення контролю за утриманням та станом готовності захисних споруд цивільного захисту;

- організація проведення технічної інвентаризації захисних споруд цивільного захисту, виключення їх за погодженням з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, з фонду таких споруд;

- розроблення та здійснення комплексу заходів, спрямованих на поліпшення пожежної безпеки суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління;

- здійснення інших повноважень у сфері цивільного захисту, передбачених цим Кодексом та іншими законодавчими актами [123].

До повноважень органів місцевого самоврядування у сфері ЦЗ належить:

- забезпечення цивільного захисту на відповідній території;
- забезпечення виконання завдань створеними ними ланками територіальних підсистем;
- забезпечення реалізації вимог техногенної та пожежної безпеки на суб'єктах господарювання, що належать до сфери їх управління, які можуть створити реальну загрозу виникнення аварії;
- розроблення та забезпечення реалізації програм та планів заходів у сфері цивільного захисту, зокрема спрямованих на захист населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, забезпечення техногенної та пожежної безпеки;
- керівництво створеними ними аварійно-рятувальними службами, формуваннями та спеціалізованими службами цивільного захисту, місцевою та добровільною пожежною охороною, забезпечення їх діяльності та здійснення контролю за готовністю до дій за призначенням;
- створення за погодженням з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, та підтримання у постійній готовності місцевої системи централізованого оповіщення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій, здійснення її модернізації та забезпечення функціонування;
- забезпечення оповіщення та інформування населення про загрозу і виникнення надзвичайних ситуацій, у тому числі в доступній для осіб з вадами зору та слуху формі;
- організація робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на відповідній території міст, селищ та сіл, а також радіаційного, хімічного, біологічного, медичного захисту населення та інженерного захисту територій від наслідків таких ситуацій;
- організація та керівництво проведенням відновлювальних робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

- організація та здійснення евакуації населення, майна у безпечні райони, їх розміщення та життєзабезпечення населення;
- контроль за станом навколишнього природного середовища, санітарно-гігієнічною та епідемічною ситуацією;
- розроблення та здійснення заходів, спрямованих на забезпечення сталого функціонування суб'єктів господарювання в особливий період, що належать до сфери їх управління;
- підготовка пропозицій щодо віднесення міст до груп цивільного захисту та подання їх Раді міністрів Автономної Республіки Крим, відповідним обласним державним адміністраціям;
- віднесення суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління, до категорій цивільного захисту відповідно до основних показників та затвердження їх переліку;
- створення і використання матеріальних резервів для запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
- завчасне накопичення і підтримання у постійній готовності засобів індивідуального захисту для населення, яке проживає у прогнозованих зонах хімічного забруднення і зонах спостереження суб'єктів господарювання радіаційної небезпеки I і II категорій, та формувань ЦЗ, а також приладів дозиметричного і хімічного контролю та розвідки;
- взаємодія з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, щодо виконання завдань цивільного захисту;
- організація та забезпечення життєдіяльності постраждалих від надзвичайних ситуацій, а також під час ведення воєнних (бойових) дій або внаслідок таких дій;
- забезпечення складення довідок про визнання особи постраждалою внаслідок надзвичайної ситуації, списків (реєстрів) постраждалих внаслідок надзвичайної ситуації, відповідно до яких надається

матеріальна допомога, списків загиблих осіб на підставі їх ідентифікації;

- забезпечення соціального захисту постраждалих внаслідок надзвичайної ситуації, зокрема виплати матеріальної допомоги;

- створення у містах комісій з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій, а в разі виникнення надзвичайних ситуацій - спеціальних комісій з їх ліквідації (за потреби), забезпечення їх функціонування;

- забезпечення навчання з питань цивільного захисту посадових осіб органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання комунальної власності, здійснення підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях;

- організація виконання вимог законодавства щодо створення, використання, утримання та реконструкції фонду захисних споруд цивільного захисту;

- визначення потреби фонду захисних споруд цивільного захисту;

- планування та організація роботи з дообладнання або спорудження в особливий період підвальних та інших заглиблених приміщень для укриття населення;

- прийняття рішень про подальше використання захисних споруд цивільного захисту державної та комунальної власності у разі банкрутства (ліквідації) суб'єкта господарювання, на балансі якого вона перебуває, та безхазяйних захисних споруд [123];

- організація обліку фонду захисних споруд цивільного захисту;

- здійснення контролю за утриманням та станом готовності захисних споруд цивільного захисту;

- організація проведення технічної інвентаризації захисних споруд цивільного захисту, виключення їх за погодженням з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, з фонду захисних споруд ЦЗ;

- реалізація заходів, спрямованих на поліпшення пожежної безпеки суб'єктів господарювання комунальної форми власності;
- здійснення інших повноважень у сфері цивільного захисту, передбачених цим Кодексом та іншими законодавчими актами [123].

До додаткових функцій органів публічного управління у сфері цивільного захисту, згідно з Кодексом цивільного захисту віднесено:

1. Планування діяльності єдиної державної системи ЦЗ:

а) для організації діяльності єдиної державної системи цивільного захисту Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання розробляються та затверджуються:

- план реагування на надзвичайні ситуації (розробляється у масштабі України, галузі, області, міста, району, району у місті, суб'єкта господарювання), а суб'єктами господарювання з чисельністю працюючого персоналу 50 осіб і менше розробляється та затверджується інструкція щодо дій персоналу суб'єкта господарювання у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій;
- план локалізації і ліквідації наслідків аварій на об'єктах підвищеної небезпеки;
- план цивільного захисту на особливий період (розробляється у масштабі України, галузі, області, міста, району, району у місті, а також суб'єкта господарювання, який продовжує роботу у воєнний час та який віднесено до категорії цивільного захисту);
- план основних заходів цивільного захисту України на рік;
- план основних заходів цивільного захисту функціональних і територіальних підсистем та їх ланок на рік [123];
- план проведення цільової мобілізації для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій державного рівня у мирний час або відповідні заходи в мобілізаційних планах щодо проведення такої цільової мобілізації

(розробляється на всіх рівнях).

2. Облік надзвичайних ситуацій:

а) ведеться єдиний облік надзвичайних ситуацій, зокрема пожеж;

б) центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання зобов'язані вести облік надзвичайних ситуацій, зокрема пожеж, які виникають на їх територіях та об'єктах, подавати у встановленому порядку відповідну статистичну звітність, аналізувати причини виникнення надзвичайних ситуацій та пожеж і вживати заходів до їх недопущення.

3. Аварійно-рятувальне обслуговування суб'єктів господарювання і територій:

а) суб'єкти господарювання та окремі території, на яких існує небезпека виникнення надзвичайних ситуацій, підлягають постійному та обов'язковому аварійно-рятувальному обслуговуванню на договірній основі аварійно-рятувальними службами, які пройшли атестацію в установленому порядку;

б) аварійно-рятувальне обслуговування передбачає надання послуг з проведення відповідних робіт із запобігання виникненню надзвичайних ситуацій (профілактики), локалізації і ліквідації наслідків аварій, інших послуг відповідно до укладеної угоди.

в) суб'єкти господарювання, галузі та окремі території, які підлягають постійному та обов'язковому аварійно-рятувальному обслуговуванню, а також порядок такого обслуговування визначаються Кабміном України.

4. Надання платних послуг аварійно-рятувальними службами:

а) державні, регіональні та комунальні аварійно-рятувальні служби можуть надавати платні послуги, що не суперечать та не перешкоджають їх основній діяльності; перелік платних послуг визначається Кабінетом Міністрів України, а використання коштів, одержаних від наданих платних послуг, здійснюється відповідно до законодавства [123].

Отже, в умовах необхідності забезпечення відповідного рівня захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та переходу країни до сталого розвитку методологічною основою є системний підхід, який дозволяє реалізувати всі функції публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, забезпечити узгодження діяльності всіх інституцій, діяльність яких спрямована на формування і розвиток сфери цивільного захисту, як необхідної передумови запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, реагування на надзвичайні ситуації та ліквідації їх наслідків у мирний час та в особливий період.

Висновки до розділу 1

1. Теоретична інтерпретація і порівняльно-правовий аналіз категорії «цивільний захист (оборона)», свідчить про правову природу даної діяльності в аспекті завдань забезпечення громадського порядку, та реалізації державної політики у сфері цивільного захисту (оборони), як необхідності захисту населення, територій, матеріальних і культурних цінностей Української держави не тільки від небезпек, що виникають при веденні військових дій, але й при виникненні надзвичайних ситуацій, обумовили логічну впорядкованість понятійно-категоріального ряду дослідження: громадська безпека – цивільний захист (оборона) як складова забезпечення національної безпеки.

2. Надзвичайна ситуація – це обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання

населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської діяльності. Надзвичайні ситуації класифікуються за характером походження, ступенем поширення, розміром людських втрат та матеріальних збитків. Залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити виникнення надзвичайних ситуацій на території України, визначаються такі види надзвичайних ситуацій: техногенного характеру; природного характеру; соціальні; воєнні. Залежно від обсягів заподіяних надзвичайною ситуацією наслідків, обсягів технічних і матеріальних ресурсів, необхідних для їх ліквідації, визначаються такі рівні надзвичайних ситуацій: державний; регіональний; місцевий; об'єктовий.

3. Основними завданнями системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту є попередження, прогнозування, планування, оповіщення населення щодо надзвичайних ситуацій, а функціонування сфери цивільного захисту спрямовано на захист населення, територій, економіки від наслідків стихійних лих, аварій, катастроф, військових конфліктів тощо.

4. В умовах необхідності забезпечення відповідного рівня захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та переходу країни до сталого розвитку методологічною основою є системний підхід, який дозволяє реалізувати всі функції публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, забезпечити узгодження діяльності всіх інституцій, діяльність яких спрямована на формування і розвиток сфери цивільного захисту, як необхідної передумови запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, реагування на надзвичайні ситуації та ліквідації їх наслідків у мирний час та в особливий період.

РОЗДІЛ 2.

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

2.1. Генезис методологічних підходів до теорії публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту

У процесі життєдіяльності, тобто створення умов для свого існування та розвитку, люди постійно стикаються з небезпеками. Будь-яка практична діяльність людини пов'язана з навколишнім природним середовищем та соціальною реальністю, є потенційно небезпечною. Потенційна небезпека має прихований характер і проявляється за наявності певних, нерідко важко передбачуваних умов. Вони посилюють її і перетворюють на екстремальну небезпеку. Якщо цю небезпеку не локалізувати чи не стабілізувати, вона перетвориться на надзвичайну ситуацію.

Слід зазначити, що небезпеки та надзвичайні ситуації мають різний характер. Найчастіше в їх основі лежать природні явища, що викликають стихійні лиха, екологічні, пов'язані з порушенням рівноваги у діяльності людини та навколишнього природного середовища, техногенні, що виникають при аваріях та катастрофах у виробничій сфері, на транспорті, в системах комунікацій, біологічні, що виявляються в епідеміях, епізоотіях епіфітотіях, і соціальні, пов'язані з протиріччями в суспільних відносинах. Аналіз надзвичайних ситуацій, що відбуваються останнім часом, свідчить, що в 75–80 % випадків їх виникнення пов'язане з діяльністю людини та обумовлено причинами соціального характеру [136].

Створюючи умови для свого існування та розвитку, задовольняючи свої потреби, людина постійно впливає на навколишній світ і тим самим викликає його реакцію у відповідь – протидію. У ході або внаслідок цієї

протидії він, у свою чергу, піддається впливу різних факторів, у тому числі і соціальних. При цьому без серйозних наслідків для себе людина переносить ці дії лише доти, доки вони не перевищують певну межу або рівень прийнятного ризику. Далі відбувається порушення здоров'я людини або функціонування соціуму, тобто виникає небезпечна ситуація, яка в принципі ще оборотна і за своєчасного вжиття заходів може зменшитися до прийнятного рівня або взагалі зникнути. Однак коли процес небезпеки наростає і починає виходити з-під контролю, виникає екстремальна ситуація, під якою розуміється небезпечна ситуація, що представляє реальну загрозу життю людини або соціуму в цілому.

З філософської точки зору небезпека є не що інше, як емоційно забарвлений вираз того, що прийнято позначати наближенням тієї чи іншої системи до кризового стану. У зв'язку з цим небезпеку можна визначити, як поняття, що фіксує наростання в житті людини або суспільства таких протиріч, подальший розвиток яких може призвести до надзвичайних ситуацій. Небезпека може виступати у різних формах: у вигляді намірів, планів підготовки та самих дій, спрямованих на знищення, підпорядкування тощо об'єктів безпеки [312].

З методологічної точки зору слід зазначити, що є джерелом загрози людині та соціуму в цілому і яким чином небезпека впливає на суспільні відносини. Адже, якщо вся увага буде сконцентрована на загрозах і небезпеках (тероризм, злочинність, пандемії тощо) без виявлення причин, що їх породжують, запобігти надзвичайним ситуаціям і ефективно боротися з ними практично неможливо. Тобто соціальні загрози та небезпеки – це результат наявних і сформованих у самому суспільстві, у міждержавних відносинах протиріч, і без їх виявлення та усунення безпека забезпечена бути не може.

Також з методологічної точки зору, важливо розглянути механізм дії небезпеки. Вплив небезпеки ту чи іншу систему є процес, який має певну структуру, і у якому виділяються статичний і динамічний аспекти: до

першого відносяться постійні фактори можливих надзвичайних ситуацій, до другого – нестабільні фактори.

Так, статичний аспект безпеки включає:

- джерело (суб'єкт) безпеки, наприклад, природні явища (землетруси, повені, посухи, урагани тощо), елементи техногенної сфери (АЕС, підприємства з небезпечним виробництвом тощо), людина та її спільноти (злочинець, злочинні елементи, держава-агресор тощо);
- об'єкт безпеки, яким може бути лише людина та її спільноти, решта об'єктів може бути об'єктами безпеки лише у тому випадку, якщо вони якимось чином включені у життя людей, або відіграють у ній дуже значної ролі (природа, виробництво, матеріальні ресурси тощо);
- засоби, за допомогою яких суб'єкт впливає на об'єкт безпеки, якими можуть бути ті чи інші форми насильства (воєнне, політичне, економічне, духовне тощо), аварії на небезпечних виробництвах та АЕС, катастрофічні природні явища тощо [15].

Динамічний аспект безпеки характеризується:

- метою, яку переслідує джерело безпеки, впливаючи на об'єкт, причому це можливо тільки в тому випадку, якщо як джерело безпеки виступає людина або її спільноти (хоча нерідко віруючі та забобонні люди джерелом безпеки вважають підступи потойбічних сил);
- процес впливу суб'єкта безпеки на об'єкт. Подібний вплив завжди має деструктивний характер і по відношенню до об'єкта може бути прямим та опосередкованим. Цей процес завжди тією чи іншою мірою інваріантний, що обумовлено активною реакцією у відповідь об'єкта безпеки;
- результатом цього впливу, який може полягати у втраті об'єктом безпеки тих чи інших своїх елементів, порушенні зв'язків між ними, спрощенні структури об'єкта, втраті ним здатності до розвитку, ослабленні функцій об'єкта безпеки та повному його руйнуванні [11].

Для дослідження системи публічного управління та адміністрування у

сфері цивільного захисту скористаємося методологією системного підходу, як сукупності різних методологічних підходів.

В останні десятиліття системний підхід сформувався, як спосіб мислення стосовно організації та управління, як специфічний підхід до вивчення об'єктів, явищ та процесів великого ступеня складності, в якому реалізуються принципи цілісного розгляду явищ та процесів у всій складності, взаємозв'язку та взаємозумовленості їхнього розвитку.

Системний підхід передбачає розгляд різних процесів та явищ в управлінні як систему. При цьому під системою управління прийнято розуміти відокремлену цілісну сукупність взаємопов'язаних функціональних елементів, яка володіє новими якостями по відношенню до її елементів. Під цілісністю мається на увазі те, що щодо навколишнього середовища система виступає і відповідно сприймається, як щось єдине. При цьому всі елементи системи або деякі з них можуть, у свою чергу, бути структуроутворюючою частиною будь-якої підсистеми [19].

В сучасних умовах системний підхід вважається універсальною методологією дослідження, який набув широкого поширення в сучасній теорії та практиці публічного управління та адміністрування. Разом з тим, аналіз дослідницького досвіду свідчить, що застосування лише одного будь-якого підходу в його класичному вигляді для цілей системного дослідження найчастіше не лише не дає суттєвого ефекту, а й нерідко шкодить. Звідси випливає необхідність інтегративного збалансованого використання різних методологічних підходів стосовно кожного конкретного дослідження систем (організацій).

Тому системний підхід правомірно трактувати як систему різних методологічних підходів (рис. 2.1).

Так, наприклад, ситуаційний підхід до публічного управління та адміністрування дає рекомендації щодо того, як слід організовувати зазначений процес у конкретних ситуаціях. При цьому виділяються чотири обов'язкові кроки, які мають бути здійснені для того, щоб досягти

ефективного управління в кожній конкретній ситуації.



Рис. 2.1. Методологія системного підходу, як сукупності методологічних підходів для дослідження системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

Джерело: розробка автора

Тому, здійснюючи всі необхідні публічно управлінські функції (дії), управлінці обов'язково повинні виходити з того, в якій ситуації вони знаходяться та діють (рис. 2.2).

З погляду системного підходу поняття організація може розглядатися з двох позицій: як діяльність з упорядкування всіх елементів об'єкта в часі та просторі (організаторська діяльність) і як об'єкт, що має впорядковану внутрішню структуру.

Системний підхід до системи забезпечення безпеки у сфері цивільного захисту передбачає її розгляд як системи, що забезпечує цивільний захист – сукупність функціональних елементів, що визначають характер її діяльності.

Система забезпечення безпеки у сфері цивільного захисту складається з елементів (органів державної влади, органів місцевого самоврядування, організацій, громадян, які беруть участь у забезпеченні цивільного захисту), що забезпечують її діяльність, мають конкретне призначення та конкретні завдання, що впливають з досягнення загальної мети.

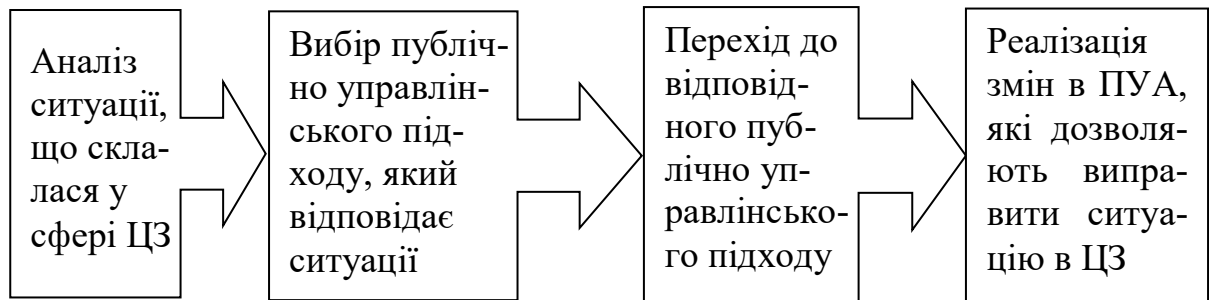


Рис. 2.2. Послідовність реалізації ситуаційного методологічного підходу в системі публічного управління та адміністрування (ПУА) у сфері цивільного захисту (ЦЗ)

Джерело: розробка автора

Однак функціональні елементи створюються під конкретну функцію (групу споріднених функцій). Тому організаційна складова, що визначає конкретні функції, первинна по відношенню до сфери цивільного захисту, як сукупності функціональних елементів [29].

Основним змістом організаторської діяльності є практичне керівництво людьми – узгодження спільних дій та регулювання їх на всіх етапах процесу публічного управління та адміністрування. З позицій процесного методологічного підходу організаторська діяльність сприймається не як одноразова дія, а як серія безперервних взаємозалежних дій, т. е. процес. І з точки зору наведених підходів публічне управління та адміністрування в першу чергу – це мистецтво управлінця зрозуміти ситуацію, розкрити її особливості і вибрати оптимальне рішення з безлічі можливих, а потім дотримуватися наукових рекомендацій в галузі публічного управління та

адміністрування, які мають узагальнюючий та універсальний характер. Тому система забезпечення безпеки у сфері цивільного захисту має розглядатися з управлінських позицій – як організація її діяльності із забезпечення цивільного захисту та з організаційно-структурної позиції – як сфера (система), яка покликана реалізовувати організаційні рішення у сфері забезпечення цивільного захисту.

Обов'язковими компонентами поняття системи є складові її елементи (складові частини) та зв'язки між ними, що утворюють структуру системи. Структура системи – те, що залишається незмінним у системі за зміни її стану, реалізації різних форм поведінки, проведені операцій тощо. За змістом структура системи (сфери) є сукупність конкретних підрозділів і окремих виконавців, які виконують конкретні функції у межах функціональних елементів, з їх зв'язками та взаємодією при виконанні різних функцій у процесі досягнення певних цілей [15].

При цьому слід розуміти, що саме поняття елемента системи умовне, оскільки будь-який елемент, що є складовою складного цілого, можна розглядати на наступному рівні як сукупність інших елементів, що умовно позначаються як підсистема. У свою чергу, дана підсистема може бути локальною системою зі своєю підсистемою. Таким чином, будь-яка система має, як правило, ієрархічну структуру, тобто може бути представлена у вигляді сукупності підсистем різного рівня, розташованих у порядку поступовості.

Будь-яка конкретна система (сфера) розглядається, як відносно відокремлена частина суперсистеми (організації вищого рівня), що реалізує певні функції і складається з кінцевої множини елементів – носіїв певних властивостей. Все, що знаходиться поза цією відокремленою системою, представляє собою зовнішнє (навколишнє) середовище, що взаємодіє з цією конкретною системою (організацією) і надає на неї певний вплив. Оскільки сучасні організації є відкриті системи, вони отримують із зовнішнього середовища енергію, інформацію, матеріальні та інші ресурси для

забезпечення своєї діяльності. У цьому кожна організація віддає у навколишнє середовище продукти своєї діяльності.

Так, продуктом діяльності сфери цивільного захисту є підтримка постійної готовності до ліквідації надзвичайних ситуацій, пов'язаних із надзвичайними ситуаціями різного виду і рівня.

Розглянемо генезис методологічних підходів до теорії публічного управління та адміністрування в тому числі у сфері цивільного захисту.

Публічне управління (public administration), а відповідно до поширеної в Україні інтерпретації також «публічне управління та адміністрування» (прийнята, як окрема галузь науки) - це науковий напрямок, що має свої пов'язані, але й відносно автономні дослідницькі галузі: державний менеджмент (public management), тобто операційні та адміністративні аспекти функціонування державних органів, включаючи державну службу; аналітику державних політик та програм (public policy), включаючи стратегічне планування, оцінку регулюючого впливу; взаємодія держави та громадян (public affairs), включаючи лобізм та відносини бізнесу з державними органами та органами місцевого самоврядування (government relations (GR)). У цьому контексті публічне управління та адміністрування можна визначити, як систему координації державних органів, органів місцевого самоврядування, некомерційних і змішаних структур, яка покликана забезпечити задоволення громадських інтересів і вирішення суспільних проблем.

Оскільки публічне управління – це не тільки політичний, а й адміністративний процес, його системне розуміння включає дії формальних і неформальних акторів, залучених до ухвалення державних рішень, і формальних і неформальних структур, створених для прийняття і виконання зазначених рішень [425].

Уряд разом із бюрократичним апаратом є, безумовно, найважливішими, але не єдиними акторами цього процесу, який включає також діяльність неурядових організацій, аналітичних мозкових центрів,

релігійних лідерів, фінансових інститутів, політичних партій, груп інтересів тощо.

У світовому суспільствознавстві спочатку існують і продовжують бути досить поширеними два основні методологічні підходи до розуміння місця та змісту науки публічного управління та адміністрування серед інших соціальних наук. Перший підхід визначає цю сферу знання, як системне об'єднання концептів та дослідницьких інструментів, розроблених іншими науками, необхідне для рекомендацій практикам управлінцям різного рівня та різних сфер та напрямів.

Так, Г. Лассуелл, відзначаючи міждисциплінарну природу суспільної політики, вважав за необхідне для раціоналізації публічного управління посилювати інтеграцію політичної науки з соціологією, економікою, правом та управлінням бізнесом, що дозволить підвищити точність аргументації. Ця позиція визнає публічне управління, як деяку інтеграцію досягнень різних наук, те, що Г. Лассуелл називав «policy sciences». З цього погляду публічного управління, як самостійної науки немає, і воно є лише виключно професійною діяльністю управлінців у державних органах, органах місцевого самоврядування та неурядових організаціях, які використовують досягнення «policy sciences» [400].

Другий підхід, визнаючи роль інших соціальних наук (політичної теорії, економіки, історії, соціології, юриспруденції), вважає, що вже приблизно 150 років існує відносно молода, але все більш впливова самостійна наука, що має свій понятійний (методологічний) апарат, свої концепти, своїх теоретиків, і здатна пропонувати практиці публічного управління свої рекомендації. Причому цей зв'язок з практикою є відмінною рисою науки публічного управління та адміністрування, коли теоретичне та експертне знання виступають у тісному взаємозв'язку та орієнтуються на конкретні потреби державних органів, органів місцевого самоврядування та громадських організацій.

Так, гуру науки публічного управління А. Вілдавскі, зазначає, що

експерт-дослідник завжди повинен говорити правду тим, хто перебуває у владі, щодо можливих альтернатив передбачуваного державного рішення, навіть якщо це може викликати неприйняття в осіб, які приймають відповідні рішення [426].

Для цього підходу характерно поділ теоретичної галузі публічного управління як у загальні концепти наукового управління (теорія організації, теорії мотивації, адміністративна теорія), і на специфічні концепції, орієнтовані саме у громадський сектор (теорія бюрократії, концепція «нового державного управління», концепція «розумного регулювання», мережева концепція управління, теорія громадського вибору та інших).

Для цього підходу є характерним поділ теоретичної складової галузі публічного управління, як на загальні концепти наукового управління (теорія організації, теорії мотивації, адміністративна теорія), так і на специфічні концепції, орієнтовані саме у громадський сектор (теорія бюрократії, концепція «нового державного управління», концепція «розумного регулювання», мережева концепція управління, теорія громадського вибору тощо).

Суперечливий взаємозв'язок операційної, адміністративної та політичної підсистем публічного управління та адміністрування показує, що у єдиному процесі державного управління та місцевого самоврядування співіснують різні логіки вироблення орієнтирів, особливі механізми узгодження інтересів, мотивації акторів і стратегії вироблення позицій, альтернативи застосування цінностей і традицій, норм і технологій володарювання. Сенс і специфіка публічного управління та адміністрування полягає в тому, що дана категорія дозволяє об'ємно подати інститути та процеси політико-адміністративної системи як: 1) владні утворення, що мають безпосереднє відношення до існуючого політичного режиму; 2) управлінські інструменти, які мають адміністративний потенціал регулятивного впливу; 3) результат компромісів та зіткнень коаліцій, зацікавлених у державних рішеннях груп.

Дійсно, добре відомо, що у класичній теорії державного управління тривалий час панувала дихотомічна концепція «політика – управління». Але в сучасному публічному управлінні та адмініструванні теза про протиставлення політичного та адміністративного, обґрунтована В. Вільсоном [39] та розвинена Ф. Гуднау [59] та їх послідовниками, не має значної кількості прихильників в науці та публічно управлінській практиці.

Так, Д. Шафрітц та А. Хайд зазначають, «політико-управлінська дихотомія втратила свою життєздатність під час політики Нового курсу та в період війни, коли було практично неможливо застосувати до державного управління вільні від оціночних суджень адміністративні процеси» [360].

В сучасних умовах критика організаційного детермінізму в публічному управлінні особливо яскраво представлена в позиції неоінституціоналізму. Його видатні представники Дж. Марч і Дж. Олсен у своїй програмній статті в середині 1980-х років наголошували на обмеженості спроб щодо вивчення дій політичних акторів абсолютизувати мікрораціональні фактори [404].

Кеттл Д. конкретизував цю позицію на прикладах діяльності державного апарату, показуючи неправомірність оцінки його ефективності, абстрагуючись від цілей державної політики. Звідси, зокрема, випливає багатозначність ключової проблеми підзвітності бюрократії [393].

Вивчення легітимності, ефективності та підзвітності політико-адміністративної діяльності акторів публічного управління та адміністрування дозволяє всебічно показати сутність та зміст управлінських стратегій держави. Ці стратегії впливають із особливостей цілей діяльності державних структур. Тому вивчення громадського управління тісно стикається з дослідженнями з теорії політики, політичного аналізу, етики, політичної філософії, конфліктології, політичного прогнозування тощо. Крім того, важливо підкреслити, що публічне управління та адміністрування – це насамперед вплив владний, політичний, який має правову обумовленість а реалізації – силу державного апарату, що володіє засобами примусу.

І загальні, і відмінні риси у зв'язці політична теорія – теорія державного

управління та місцевого самоврядування були практично виявлені в останній третині XX століття, коли на публічне управління негативно вплинули розчарування, пов'язані з низкою провалів державної політики в багатьох країнах. Як наслідок, було розпочато радикальні адміністративні реформи практично у всіх розвинених державах, часто без будь-якого серйозного теоретичного обґрунтування.

Спочатку ці реформи посилили увагу до операційно-адміністративної складової публічного управління та адміністрування, що відбилося у появі концепції «нового державного менеджменту» (new public management, NPM). NPM привернув увагу до непослідовності та суперечливості бюрократичної моделі, на основі якої будувалася адміністративна діяльність держави. NPM представив принципово інше проти класичним розуміння управлінських функцій держави [377].

По-перше, у цій концепції держава постає як інститут, що забезпечує виробництво та надання певних послуг.

По-друге, державні інститути покликані створювати необхідні рамки для процесів суспільної активності та спонукати громадян до самостійного вирішення проблем.

По-третє, держава координує на основі встановлених правил соціальну та економічну діяльність.

І, по-четверте, держава провадить роботи та послуги для суспільства лише в тому випадку, якщо це диктується, наприклад, питаннями безпеки (наприклад, цивільний захист) і якщо держава може це зробити з меншими витратами, ніж інші актори. Таким чином, NPM виходив з безумовного визнання пріоритету суспільного (недержавного) сектора: якщо будь-які функції можуть виконати недержавні органи, держава не повинна втручатися [388].

На відміну нового державного менеджменту (new public management, NPM) мережева концепція не применшує, а навпаки, підкреслює роль та особливості громадської сфери.

З позицій даної моделі «якісне» державне управління (good governance) визначається аж ніяк не силою держави, орієнтованої на виконання прийнятих рішень, а її здатністю створювати та підтримувати мережеві структури, в рамках яких воно спільно з приватними особистими та груповими інтересами виробляє та реалізує ефективну, узгоджену та цілеспрямовану систему управління суспільством усередині та поза державними кордонами. Тим самим змінюються як форми, а й сам спосіб формування стратегії управління.

Одночасно у межах цієї моделі стає неактуальним завдання формування інститутів керованості, які існує для транзитних держав. Мережева модель державного управління - ця модель партнерських відносин держави і суспільства, які пройшли етап модернізації. Звідси мережна модель часто називається «управління без уряду» (governance without government) [404].

Джон П. і Коул А. підкреслюють, що поняття «керівництво», що означає політичний вплив через дифузні мережі виробників рішень, замінює поняття «уряд» як здійснення інституційної влади [390].

Подібне управління відрізняється як від адміністрування, за якого джерелом політичних рішень виступає виключно політичне керівництво, так і від ринкової (менеджеріальної) моделі з її акцентом на контрактних відносинах, де кожен учасник намагається максимізувати свою вигоду.

Таким чином, сучасність змінює основні цільові, функціональні, структурні принципи побудови державного управління, здійснюючи парадигмальний зрушення у розумінні його місця та місії у відносинах держава – ринок – громадянське суспільство.

До речі, слід зазначити, що в сучасних умовах через війну в Україні втрачає сенс класичний варіант трактування «якісного» управління.

Отже, сутність та зміст публічного управління та адміністрування в останні десятиліття істотно змінилася, що змушує шукати нові моделі управління, окрім ринкових та ієрархічних, в тому числі у сфері цивільного

захисту. Плюралізація громадських структур, складність взаємовідносин між різними групами населення, високий рівень суспільних потреб та очікувань, зростання масштабу невизначеності та ризику, глобалізація світової економіки та розвиток соціальних мереж, падіння довіри населення до урядів та державних органів управління в цілому, інформатизація суспільства – все це і багато іншого призвело до перегляду традиційних публічно управлінських підходів.

Так, в контексті формування глобальної інформації суспільства мають становити зміст цифрового управління нові інформаційні технології та тенденції SMART-management, в тому числі у сфері цивільного захисту.

Впровадження цифрових технологій в сферу цивільного захисту та цифрова трансформація системи публічного управління та адміністрування, впровадження сучасних IT-технологій, SMART та управління персоналом та електронне управління має відбуватися оновлення системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, створення інноваційної концепції SMARTизація між громадянським суспільством, владою і бізнесом, збільшення індексу швидкості мережі та її готовності, можливість значного скорочення часу, коштів, знизити ризики шляхом надання швидкі ефективні послуги та проживання стандарти в регіоні. Це унікальна можливість для формування всієї системи державного управління, для створення країни, як однієї з найуспішніших цифрових держав у світ з акцентом на SMARTization, стійкість, інновації та ексклюзивність, в тому числі у сфері цивільного захисту.

Основні можливості SMART-менеджменту в умовах державного управління: 1. Вплив на навколишнє середовище; 2. «Розумне» використання водних ресурсів; 3. «SMART» поводження з відходами; 4. «SMART» споживання енергії.

Гармонійне та комплексне використання нових цифрових технологій, формування креативних підходів до публічного управління та адміністрування, електронна демократія, електронне врядування, прозорість

дій влади, залучення громадян до управління, сприяння формуванню громадської позиції, глобальне співробітництво і підтримка гнучкого перетворення на основі багаторівневої мережевої структури, істотне прискорення розвитку електронного урядування, впровадження передових ІТ-технологій SMART і HR управління, розвиток інформаційної культури та зменшення цифрового розриву відкриває нові унікальні можливості подальшого розвитку сфери цивільного захисту [399].

Слід зазначити, що у період з 22 по 26 травня 2017 р. у м. Канкун (штат Кінтана Роо, Мексика) під егідою ООН пройшов знаковий міжнародний захід в царині зміцнення глобальної співпраці із запобігання негативної дії стихійних лих на соціально-економічний розвиток суспільства та безпеку життєдіяльності людини, що свідчить про те, що відбувається так званий процес глобалізації цивільного захисту.

Не має залишатися осторонь цього процесу і Україна, основною метою розвитку міжнародного співробітництва якої у сфері цивільного захисту є:

- вивчення потенційних загроз транскордонного характеру;
- вивчення та використання міжнародного досвіду роботи з питань запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
- удосконалення взаємодії та взаємосумісності при ліквідації можливих надзвичайних ситуацій транскордонного характеру та пошуково-рятувальних операцій на міжнародному рівні [130].

Тому розглянемо методологічні підходи щодо глобалізації цивільного захисту через з'ясування сутності та особливостей функціонування Механізму цивільного захисту Європейського Союзу (Union Civil Protection Mechanism (UCPM)) з метою залучення України до глобальної співпраці у сфері цивільного захисту.

Природні і техногенні катастрофи можуть статися будь-коли, які завдають не тільки економічної та екологічної шкоди, але й, що важливіше, приводять до загибелі людей. Катастрофи не знають кордонів, і тому, наприклад, на європейському рівні намагаються забезпечити максимально

можливу скоординовану реакцію, щоб уникнути дублювання зусиль з надання допомоги та гарантувати, що допомога відповідає реальним потребам постраждалого регіону (країни ЄС).

Тому, коли будь-яку країну – члена ЄС спіткає надзвичайна ситуація, яка перевищує її можливості та здатність належним чином реагувати, європейські країни можуть надавати необхідну допомогу через вищезазначений Механізм цивільного захисту ЄС.

Механізм Союзу з питань цивільного захисту був створений у 2001 р. для покращення реагування ЄС на природні та техногенні катастрофи всередині та за межами Європи. Його створення та функціонування регулюється Рішенням № 1313/2013/ЄС Європейського Парламенту та Ради Європи [380].

Зазначений Механізм був створений для сприяння співпраці між національними органами у сфері цивільного захисту Європейського Союзу. Це дозволяє швидше та ефективніше реагувати на надзвичайні ситуації, координувати дії сил цивільного захисту в постраждалій країні.

За допомогою Механізму з питань цивільного захисту ЄС Європейська Комісія підтримує та доповнює зусилля щодо запобігання та готовності держав – учасниць, зосереджуючись на сферах, де спільний європейський підхід є більш ефективним, ніж окремі національні дії.

У цьому контексті щороку Європейська Комісія публікує пропозиції щодо фінансування заходів, спрямованих на сприяння та заохочення співробітництва у сфері запобігання, готовності та підвищення обізнаності у сфері цивільного захисту [420].

При забезпеченні оперативної та ефективної співпраці та реагування між національними установами та організаціями цивільного захисту Механізму цивільного захисту ЄС (UCPM) вже неодноразово довів свою ефективність у значній кількості катастроф всередині та поза межами Європейського Союзу. Зазначений механізм цивільного захисту Європейського Союзу сприяє підвищенню компетентності та спроможності

реагування сфери цивільного захисту у ситуаціях стихійного лиха та підвищення ефективності спільних операцій з подолання надзвичайних ситуацій.

Метою започаткування Механізму цивільного захисту Європейського Союзу стала необхідність:

- посилення співпраці між ЄС та державами – членами у сфері цивільного захисту;
- підвищення ефективності запобігання, готовності та реагування на природні та техногенні катастрофи;
- покращення координації наявних ресурсів та можливостей цивільного захисту держав – учасниць, які можна використати у разі надзвичайної ситуації;
- обміну експертами з питань цивільного захисту з метою проведення відповідних навчань та консультацій, що є важливою частиною навчальної програми UCPM [420].

Розглянемо сутність та особливості застосування Механізму цивільного захисту ЄС (Union Civil Protection Mechanism (UCPM)) (рис. 2.3).

Особливості застосування Механізму цивільного захисту ЄС полягають у наступному. Після запиту про допомогу від певної країни, яка постраждала від надзвичайної ситуації, через Механізм Координаційний центр реагування на надзвичайні ситуації (ERCC) мобілізує допомогу або існуючий передовий досвід. ERCC цілодобово відстежує події у всьому світі та забезпечує швидке розгортання екстреної допомоги за допомогою прямого зв'язку з національними органами цивільного захисту. Спеціалізовані бригади – сили цивільного захисту, їх техніка та обладнання (пожежні літаки та гелікоптери, медичне обладнання тощо) можуть бути використані в короткі терміни для розгортання всередині та за межами Європи.

Супутникові карти, які виготовлені Службою управління надзвичайними ситуаціями Copernicus також підтримують операції цивільного захисту, яка надає своєчасну та точну геопросторову інформацію,

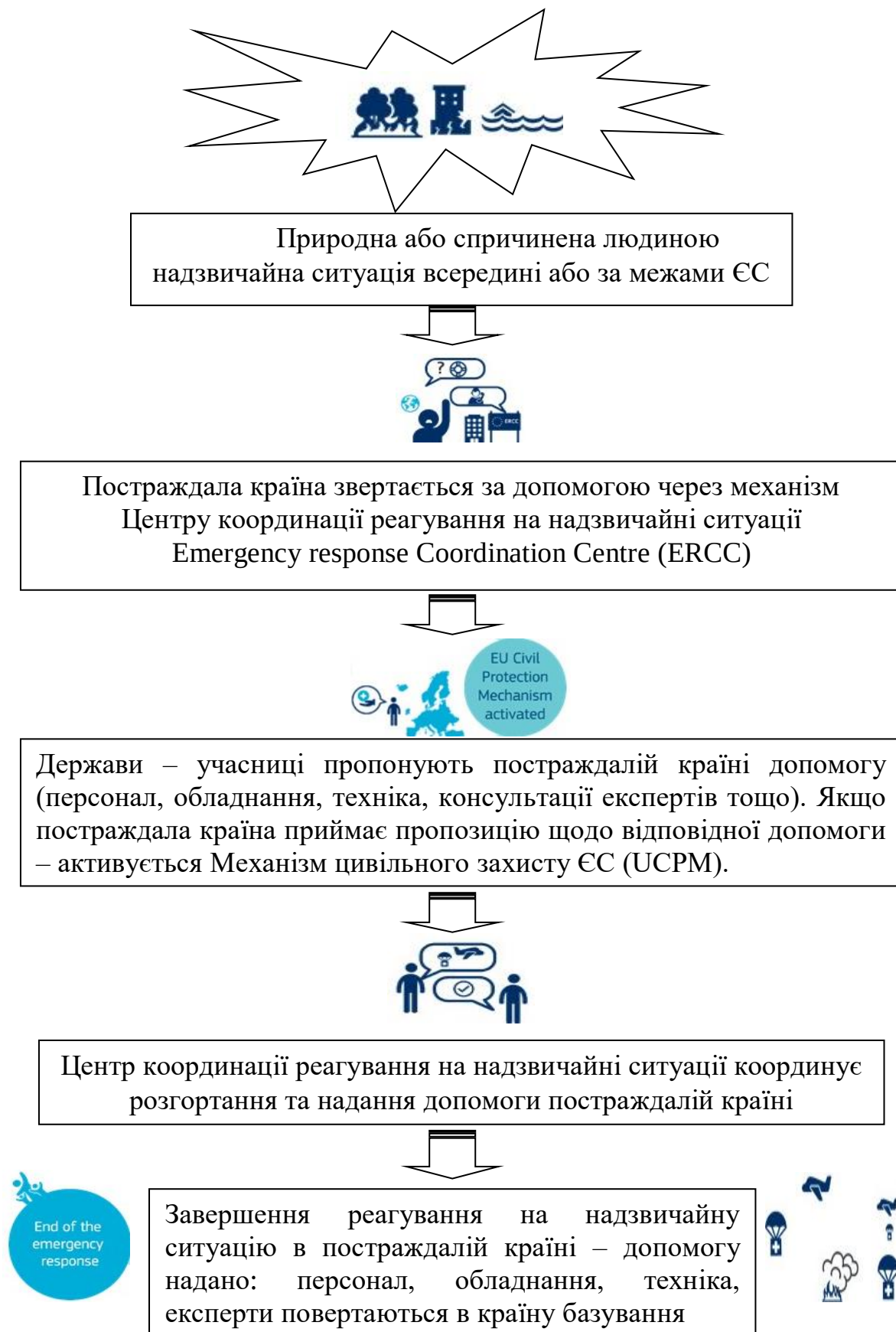


Рис. 2.3. Сутність та особливості застосування Механізму цивільного захисту ЄС (Union Civil Protection Mechanism (UCPM)).

яка корисна для розмежування постраждалих територій та планування операцій з ліквідації наслідків стихійних лих.

У країнах, що розвиваються, допомога з питань цивільного захисту зазвичай йде паралельно з гуманітарною допомогою ЄС. Експерти в обох сферах тісно співпрацюють для забезпечення найбільш послідовного аналізу та відповідного реагування, особливо у разі реагування на складні надзвичайні ситуації. Механізм також активується у випадках надзвичайних ситуацій, пов'язаних із забрудненням моря: Центр може швидко мобілізувати потужності та застосувати існуючий передовий досвід держав-учасниць та Європейського агентства морської безпеки (EMSA) [421].

Механізм цивільного захисту ЄС (UCPM) має на меті посилення співпраці між державами – членами ЄС та 6 державами – учасниками з питань цивільного захисту для покращення запобігання, готовності та реагування на катастрофи. Адже коли надзвичайна ситуація перевищує можливості реагування країни в Європі та за її межами, вона звертається за допомогою через зазначений Механізм. Європейська Комісія відіграє ключову роль у координації реагування на стихійні лиха у всьому світі, сприяючи фінансуванню щонайменше 75% транспортних та / або експлуатаційних витрат на розгортання [379].

Це вкрай важливо, адже катастрофи не знають кордонів і можуть завдати удару по одній або кільком країнам одночасно та без попередження. Тому наявність добре скоординованої спільної реакції на надзвичайні ситуації означає, що коли національні органи цивільного захисту перевантажені, спільний підхід допомагає об'єднати знання та спроможність учасників, які надають першу допомогу, допомагає уникати дублювання зусиль з надання допомоги та гарантує, що допомога відповідає потребам постраждалих.

Об'єднуючи можливості та можливості цивільного захисту, Механізм ЄС з питань цивільного захисту дає змогу посилити та послідовніше реагувати на існуючі виклики. Окрім держав-членів ЄС, наразі в Механізмі

цивільного захисту ЄС є 6 держав-учасниць (Ісландія, Норвегія, Сербія, Північна Македонія, Чорногорія та Туреччина) [379].

Механізм допомагає координувати заходи національної влади щодо готовності та запобігання катастрофам та сприяє обміну існуючим найкращим досвідом, що сприяє безперервному розвитку існуючих загальних стандартів, що дозволяє силам цивільного захисту краще розуміти різні підходи та діяти взаємозамінно, коли трапляється катастрофа чи надзвичайна ситуація.

Слід зазначити, що з моменту свого заснування (2001 р.) Механізм цивільного захисту ЄС відповів на понад 500 запитів про допомогу всередині та за межами ЄС [379].

При цьому, будь-яка країна світу, а також Організація Об'єднаних Націй та її установи чи відповідна міжнародна організація можуть звернутися за допомогою до Механізму цивільного захисту ЄС.

Так, у 2020 р. Механізм цивільного захисту ЄС був активований більш ніж 100 разів. Наприклад, у відповідь на пандемію коронавірусу; вибух у Бейруті в Лівані; повені в Україні, Нігері та Судані; землетрус у Хорватії; тропічні циклони в Латинській Америці та Азії [379].

До речі, як додаткова складова Механізму цивільного захисту ЄС, у Європейській співдружності створено Європейський резерв додаткових потужностей («rescEU»).

Так, із стратегічних центрів розподілу rescEU, які розміщені у 9 країнах-членах ЄС, за час пандемії COVID-19 ЄС було розповсюджено до країн, які цього потребували, десятки тисяч захисних масок та медичних рукавичок, а також 30 апаратів штучної вентиляції легенів. Для забезпечення кращого реагування на майбутні виклики, нове законодавство про цивільний захист ЄС, що почало діяти з травня 2021 р., передбачає надання ЄС додаткових можливостей реагування на нові ризики в Європі та світі і дозволяє збільшувати резерв rescEU [379].

Окрім того, держави-члени ЄС та держави-учасниці можуть виділяти

національні ресурси для реагування на надзвичайні ситуації до Європейського пулу цивільного захисту (ЕСРР), який дозволяє краще планувати та координувати заходи реагування на європейському та національному рівнях, тобто передбачає більш оперативне та чітке реагування ЄС на катастрофи. Слід зазначити, що зазначений Європейський пул цивільного захисту (ЕСРР) становить основу Механізму цивільного захисту ЄС (UCPM)).

Система цивільного захисту ЄС побудована на врахуванні таких важливих принципах, як «профілактика» та «готовність», які суттєво зменшують наслідки катастроф та надзвичайних ситуацій.

Так, програма підготовки фахівців із цивільного захисту в державах – членах ЄС та державах – учасниках забезпечує сумісність та взаємодоповнюваність між групами втручання, які щорічно проводяться масштабні навчання з підготовки кадрів для конкретних видів катастроф та надзвичайних ситуацій.

В цілому, Європейський Союз підтримує та доповнює зусилля щодо запобігання та готовності своїх держав – членів та держав – учасниць, зосереджуючись на тих сферах цивільного захисту, де спільний європейський підхід є більш ефективним, ніж окремі національні дії. Вони включають оцінку ризиків для виявлення ризиків стихійних лих у ЄС, заохочення досліджень для підвищення стійкості до стихійних лих, посилення інструментів раннього попередження тощо [379].

До сильних сторін Механізму цивільного захисту Європейського Союзу можна віднести той факт, що країни – партнери мають можливість, як і будь-які інші країни, вимагати дотримання певних його функцій.

Так, враховуючи зростання кількості катастроф та надзвичайних ситуацій за останні роки, у загальних інтересах є сприяння співпраці з питань управління ризиками, обміну інформацією, зменшення руйнівних наслідків таких подій. І саме про це йде мова в Механізмі Європейського Союзу з цивільного захисту (UCPM), який активується у разі надзвичайної ситуації,

коли можливості реагування постраждалої країни перевищено. UCPM об'єднує спроможності та компетенції з питань цивільного захисту всіх держав – членів для підвищення та оптимізації готовності до стихійних лих, прогнозування ризиків та надання надзвичайної допомоги [415].

Розглянемо ключові інституції, які забезпечують ефективне та результативне функціонування Механізму Європейського Союзу з цивільного захисту (UCPM).

До основних з них можна віднести [415]:

1. Європейський координаційний центр реагування на надзвичайні ситуації (ERCC).

Об'єднує 34 держави-члени, з них 28 країн ЄС та 6 держав-учасниць (Ісландія, Норвегія, Сербія, Північна Македонія, Чорногорія, Туреччина).

В межах особливої співпраці зазначені країни взаємодіють з державами Південного сусідства Європи. Адже хоча країни-партнери PPRD South 3 не можуть бути невід'ємною частиною UCPM, однак з 2013 р. вони беруть участь у спеціальній співпраці з Європою та її механізмом: участь у спільних навчаннях чи проєктах, обмін експертами тощо. Зазначена співпраця PPRD South 3 в межах Механізму Європейського Союзу з цивільного захисту (UCPM) дозволяє їм отримати доступ до цілої низки послуг в зазначеній сфері.

Слід зазначити, що платформою координації між державами-членами UCPM, постраждалою країною, експертами з питань цивільного захисту та гуманітарної допомоги (окрім того, деякі з утиліт, реалізованих UCPM, доступні також країнам-партнерам PPRD South 3) є Інтернет-портал ERCC: <https://erccportal.jrc.ec.europa.eu>.

2. Європейська інформаційна система лісових пожеж (EFFIS): <http://effis.jrc.ec.europa.eu>.

До функцій та завдань Європейської інформаційно-прогнозованої системи лісових пожеж можна віднести: індикація погоди, визначення зони ризику, розташування «гарячих» точок, оперативна оцінка збитків,

об'єднання людських сил та засобів контролю тощо.

3. Європейська система інформування про повінь (ЄФАС):
<https://www.efas.eu>; <http://www.globalfloods.eu/glofas-forecasting>.

Зазначена Система призначена для раннього попередження та інформування для прогнозування повеней у всій Європі, особливо у великих національних та транснаціональних річкових басейнах шляхом збору метеорологічних та гідрологічних даних, побудови прогнозних сценаріїв тощо.

4. Метеосигналізація: <https://www.meteoalarm.eu>.

Функціональне призначення Системи попередження про погоду передбачати появу потенційно небезпечних явищ у Європі: потужних дощів, потужних гроз, штормових вітрів, гігантських хвиль, снігу, значного морозу тощо.

5. Загальна система екстреної зв'язку та інформаційної системи «Морське забруднення» (CECIS).

До функцій та завдань зазначеної загальної інформаційної системи належить моніторинг та відповідне індикаторне інформування у разі випадкового забруднення морського басейну у Середземномор'ї, що покращує координацію запитів та пропозицій щодо допомоги у випадку катастроф та надзвичайних ситуацій [415].

У сфері цивільного захисту основна відповідальність за захист громадян та навколишнього середовища лежить на державах – членах. ЄС координує, підтримує та доповнює національні дії щодо запобігання ризикам, готовності та реагування на катастрофи. Координаційний центр реагування на надзвичайні ситуації (ERCC) є оперативним центром UCPM, який цілодобово контролює надзвичайні ситуації. Європейський потенціал реагування на надзвичайні ситуації - це «добровільний пул» національних ресурсів, які заздалегідь виділені країнами-учасниками. Він об'єднує рятувальні бригади, навчених експертів та спеціалізоване обладнання, які залучаються за запитом Комісії. UCPM активується у надзвичайні ситуації

різного типу: лісові пожежі, повені, забруднення моря, землетруси, урагани та виробничі аварії тощо [380].

В сучасних умовах UCPM спирається на добровільну систему взаємодопомоги та на можливості, які пропонують держави – члени. Однак лісові пожежі у 2017 р. та 2018 р. вказали на обмеженість цього підходу для реагування на все більш складні катастрофи та надзвичайні ситуації, періодичність яких все важче прогнозувати.

Тому у листопаді 2017 р. Комісія внесла пропозицію про внесення змін до чинного законодавства, спрямовану на досягнення трьох цілей:

- посилення колективної здатності реагувати на стихійні лиха та усунути виявлені недоліки у спроможності шляхом створення спеціального резерву спроможності реагування на рівні ЄС, rescEU та розширення існуючого добровільного резерву, який відомий, як Європейський пул цивільного захисту (ЄСПП);
- посилення заходів щодо запобігання та готовності, як частини циклу управління ризиками та покращення узгодженості з іншою політикою ЄС, що стосується запобігання та управління ризиками катастроф;
- спрощення адміністративних процедур для забезпечення швидкого доступу до допомоги з метою ліквідації наслідків катастроф та надзвичайних ситуацій.

Як наслідок, 31 травня 2018 р. Європейський парламент ухвалив зміни до пропозиції Комісії щодо:

- гнучкості можливостей rescEU, їх додаткової ролі щодо можливостей держав-членів у межах Пулу, а також частки стратегічних та оперативних обов'язків щодо управління та управління;
- поля дій UCPM буде поширюватися на теракти та хімічні, біологічні, радіологічні та ядерні загрози;
- вирішення проблем у сфері цивільного захисту регіонального та місцевого виміру;
- важливості планів запобігання та готовності держав-членів,

особливо стосовно інвестицій та реконструкції після катастроф та надзвичайних ситуацій;

- відносин з іншими фондами ЄС, такими як Фонд солідарності;
- фінансової підтримка Союзу для національних активів, які не визначені заздалегідь для ЕСРР;
- оцінки ризиків держав-членів, які також повинні враховувати специфічні ризики для дикої природи та добробуту тварин [380].

Парламент також намагався забезпечити окреме фінансування та бюджетні асигнування для переглянутого Механізму Союзу.

Міжінституційні переговори розпочалися 4 вересня 2018 р., а 12 грудня того ж року було досягнуто тимчасової угоди між Головою Ради Європи та представниками Європарламенту, а у лютому 2019 р. євродепутати схвалили Угоду. У відповідності з текстом прийнятої Угоди внесено такі зміни та визначено наступні умови.

Держави – члени зберігають основну відповідальність за запобігання катастрофам та реагування на них на своїй території. Допомога, що надається державою – членом через Європейський пул цивільного захисту, доповнює існуючий національний потенціал. Пул складається з добровільних заздалегідь реалізованих можливостей реагування та включає модулі, інші можливості реагування та залучення різних груп експертів.

Роль rescEU полягає в тому, щоб реагувати на надзвичайні ситуації у винятковому випадку, коли наявних можливостей на національному рівні та тих, що заздалегідь взяли на себе зобов'язання щодо ЕСРР, недостатньо. Комісія визначає прогалини, загальні можливості та нові ризики на рівні ЄС, особливо в галузях гасіння з повітря лісових пожеж, хімічних, біологічних, радіологічних та ядерних інцидентів та надзвичайних ситуацій, пов'язаних зі здоров'ям людей, та визначає за допомогою імплементаційних актів можливостей rescue, які приймаються державами – членами шляхом їх купівлі чи оренди (надання в оренду). Європейський Союз підтримує держави – члени, співфінансуючи розвиток їх можливостей rescEU.

З точки зору управління ризиками, держави – члени оцінюють ризики та спроможності управління ризиками на національному або відповідному субнаціональному рівні та надають Комісії короткий опис відповідних елементів. Комісія у співпраці з державами – членами створює спеціальні механізми консультацій для посилення відповідного планування запобігання та готовності та координації між державами – членами, які схильні до подібних стихійних лих.

Комісія підтримує заходи щодо запобігання надзвичайним ситуаціям держав – членів шляхом організації обміну знаннями, обміну досвідом оцінки управління ризиками та планування запобігання та готовності. Тобто створюється Мережа знань Європейського Союзу з питань цивільного захисту, яка об'єднує відповідні суб'єкти цивільного захисту та центри передового досвіду, університети та дослідників. Програма навчання включає спільні курси, обмін досвідом, а також обмін молодими фахівцями та волонтерами. Також стимулюються наукові та науково-технічні дослідження та впровадження інновацій.

Окрім того, Комісія у тісній координації з зацікавленими державами – членами приймає рішення щодо розгортання та демобілізації сил швидкого реагування на надзвичайні ситуації.

Слід зазначити, що у квітні 2021 р. Європейський парламент проголосував за посилення ролі Європейського Союзу (ЄС) у боротьбі з кризовими ситуаціями шляхом перегляду законодавства Механізму цивільного захисту ЄС.

Так, було значно збільшений бюджет з 1,26 млрд. євро (у поточних цінах), який передбачений багаторічними фінансовими межами на період 2021-2027 рр., за рахунок додаткових 2,05 млрд. євро (у поточних цінах) через Next Generation EU. Це дозволяє проводити більш оперативні та ефективні операції європейської солідарності у відповідь на масштабні надзвичайні ситуації або катастрофи, які одночасно можуть торкаються кількох країн [380].

Зазначені зміни в законодавстві та збільшення фінансування відкривають нові можливості цивільного захисту в країнах Європейського Союзу, а саме, значно розширюється потенціал реагування в Європі на масштабні кризи, які переповнюють національні можливості реагування через rescue шляхом:

- надання Комісії можливості безпосередньо закуповувати надзвичайні «можливості» в умовах надзвичайних ситуацій, коли національні «можливості» перевантажені. Наприклад, закупівля обладнання для вирішення непередбачених надзвичайних ситуацій;
- забезпечення держав – членів відповідними видами транспорту та логістичними рішеннями, наприклад, для репатріації громадян ЄС, які опинилися за межами Союзу в небезпечних умовах, а також для передачі медичного персоналу, медичного обладнання та терапевтичних засобів тощо. При цьому Європейський Союз фінансує транспорт та логістику на 100%, як частину можливостей rescue;
- значно оперативнішої європейської координації реагування на стихійні лиха та надзвичайні ситуації;
- посилення Координаційного центру реагування на надзвичайні ситуації ЄС – центру ЄС управління кризовими ситуаціями – через розширення оперативних, аналітичних, моніторингових, інформаційних та комунікаційних можливостей;
- кращої профілактики та готовності до подолання катастроф та наслідків надзвичайних ситуацій шляхом: визначення загальносоюзних цілей стійкості та сценарійних планів разом з державами – членами; покращення збору даних про втрати від катастроф для підтримки побудови сценаріїв на основі фактичних даних; адекватної фінансової підтримки та більшої гнучкості для реагування на надзвичайні ситуації;
- скорочення непотрібних процедур реагування на надзвичайну ситуацію та розширення можливостей управління та виконання бюджету ЄС [380].

Отже, в межах виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та з метою подальшої євроінтеграції нашої країни, необхідно продовжувати активну співпрацю з ЄС у межах Механізму цивільного захисту Європейського Союзу (UCPM) у питаннях, пов'язаних з протидією російській військовій агресії, протидії пандемії COVID-19, а також у питаннях запобігання надзвичайним ситуаціям та подолання їх наслідків.

Адже окрім держав-членів ЄС, наразі в Механізмі цивільного захисту ЄС є 6 держав-учасниць (Ісландія, Норвегія, Сербія, Північна Македонія, Чорногорія та Туреччина), що актуалізує питання необхідності приєднання України до держав – учасниць Механізму цивільного захисту ЄС.

Аналізуючи результативність виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС в сфері цивільного захисту, слід зазначити, що незважаючи на те, що Україна висловила своє бажання наблизити свою політику та законодавство до Європейської Зеленої Угоди та розпочати цілеспрямований діалог у цій сфері, однак, наприклад, розробка Національної стратегії адаптації до змін клімату, як важливої складової адаптації до Європейської Зеленої Угоди, затримується.

Незважаючи на це, Україна продовжує активну співпрацю з ЄС у межах Механізму цивільного захисту ЄС (UCPM). Так, наприклад, у 2020 р., в межах саме зазначеної співпраці Україна отримала від держав – членів ЄС допомогу, яка була спрямована на протидію пандемії COVID-19 [391].

Окрім того, Україна може звернутися за допомогою до Механізму цивільного захисту ЄС в межах особливої співпраці (Угода про асоціацію з ЄС та статус країни-кандидата на вступ в ЄС дають таку можливість) з метою участі у спільних навчаннях чи проєктах, обміну експертами тощо. Це допоможе координувати заходи української влади щодо готовності та запобігання надзвичайним ситуаціям та сприятиме обміну існуючим досвідом, сприятиме підвищенню рівня підготовки рятувальників, дозволить силам цивільного захисту краще розуміти різні практичні та методичні підходи щодо проведення рятувальних операцій та діяти спільно та

взаємозамінно з рятувальниками країн ЄС в умовах протидії надзвичайним ситуаціям та подолання їх наслідків. Тобто спільні можливості сил цивільного захисту України і країн ЄС та можливості Механізму цивільного захисту ЄС (UCPM) дозволять посилити можливості кожної сторони та послідовніше реагувати на існуючі виклики сьогодення не тільки на території партнерів, а й по всьому світі.

Отже, основними програмними заходами розвитку міжнародного співробітництва України у сфері цивільного захисту мають бути: удосконалення взаємодії з суміжними країнами з питань запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій; розроблення, впровадження та реалізація спільних із суміжними країнами планів з протидії надзвичайним ситуаціям транскордонного характеру; створення банків даних потенційних загроз транскордонного характеру та конкретних потенційно небезпечних об'єктів суміжних країн; удосконалення механізму залучення, а також взаємодії при проведенні аварійних та пошуково-рятувальних робіт при ліквідації надзвичайних ситуацій на міжнародному рівні [130].

Таким чином, виявлення та аналіз механізму дії небезпек дають можливість вирішити дві важливі в методологічному та практичному плані завдання. По-перше, дозволяють побачити та проаналізувати систему взаємозв'язків між його елементами, що має дуже важливе значення для створення системи захисту об'єкта від небезпек. По-друге, допомагають розробити чітку систему класифікації небезпек. Тому знання сутнісних характеристик та класифікації надзвичайних ситуацій служить теоретичною та методологічною основою для аналізу можливості їх виникнення в Україні.

2.2. Теоретико-методологічні основи механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту

Для більш глибокого розуміння сутності та змісту публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту необхідно

розкрити суб'єктно-об'єктні відносини, визначити принципи та методи, а також виокремити механізми його формування та реалізації.

Сучасна парадигма публічного адміністрування полягає в розгляді процесу управління як суб'єкт – суб'єктного відношення, що передбачає взаємодію двох підсистем – тієї, хто управляє, і тієї, ким управляють, аналіз цих підсистем як відкритих систем, кожна із яких здатна адекватно реагувати на імпульси одна одної. В результаті публічне управління та адміністрування набуває характеру співуправління; управління надскладними системами, що являють собою вплив на їх власний механізм саморегуляції і самоуправління з метою його оптимізації.

Слід зазначити, що для подальшого розвитку сфери цивільного захисту в сучасних умовах сучасних викликів та ризиків необхідна цілісна система прийняття і здійснення публічно управлінських рішень, тобто формування ефективної та результативної системи публічного управління та адміністрування.

Зазначений процес є поєднанням трьох компонентів: 1) держави, бізнесу, суспільства, як суб'єкту; 2) сфери цивільного захисту (процеси, явища, проблеми та суперечності у сфері цивільного захисту), як об'єкту; 3) публічного управління та адміністрування, як засобу впливу суб'єкту на об'єкт (рис. 2.4).

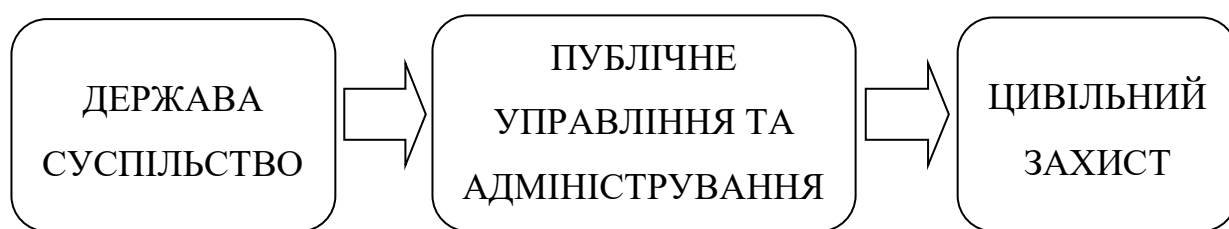


Рис. 2.4. Концептуальна схема публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

Джерело: розробка автора

Слід зазначити, що всі три зазначених на рисунку компоненти

затребувані та припускають активну лідируючу участь держави, а формування та реалізація відповідної системи публічного управління та адміністрування стає необхідною передумовою подальшого розвитку сфери цивільного захисту.

Згідно з вимогами статті 6 Кодексу Цивільного захисту України, цивільний захист забезпечується суб'єктами, уповноваженими захищати населення, території, навколишнє природне середовище і майно у мирний час, а також в особливий період – у межах реалізації заходів держави щодо оборони України.

При цьому, координацію діяльності органів виконавчої влади у сфері цивільного захисту у межах своїх повноважень здійснюють: Рада національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів України.

Також до суб'єктів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту належать інші центральні органи виконавчої влади, які здійснюють державний нагляд у сферах техногенної та пожежної безпеки, реалізацію державної політики у сферах промислової безпеки, охорони праці та державного гірничого нагляду, управління зоною відчуження і зоною безумовного (обов'язкового) відселення.

Для координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, пов'язаної з техногенно-екологічною безпекою, захистом населення і територій, запобіганням і реагуванням на надзвичайні ситуації, суб'єктами цивільного захисту виступають:

- Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (утворюється Кабінетом Міністрів України);
- регіональні комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (утворюються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями);
- місцеві комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та

надзвичайних ситуацій (утворюються районними державними адміністраціями, виконавчими органами міських рад, районними у містах та селищними радами);

- комісії з питань надзвичайних ситуацій (утворюються керівними органами підприємств, установ та організацій).

Також до суб'єктів цивільного захисту відносяться спеціальні комісії з ліквідації надзвичайної ситуації, які утворюються для координації робіт з ліквідації конкретної надзвичайної ситуації та її наслідків на державному, регіональному, місцевому та об'єктовому рівнях [123].

Суб'єктами публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту об'єднаної територіальної громади виступають:

- підрозділ виконавчого комітету відповідної місцевої ради, до сфери відання якого належить управління у сфері цивільного захисту, наприклад організація системи оповіщення, запобігання надзвичайним ситуаціям, організація протипожежної безпеки (посадова особа або група посадових осіб, що керують всіма суб'єктами, залученими до цивільного захисту на території відповідної громади);

- комісія з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій – колективний орган управління у сфері цивільного захисту, який створюють органи місцевого самоврядування для координації дій різних місцевих органів влади, підприємств, установ і організацій (розроблення алгоритму дій при виникненні надзвичайної ситуації, програм техногенно-екологічної безпеки, планів заходів для запобігання настанню надзвичайних ситуацій чи зменшення негативного впливу діяльності об'єктів підвищеної небезпеки тощо). Голова комісії – голова ОТГ, а її члени – представники структурного підрозділу з питань цивільного захисту / посадова особа, керівники спеціалізованих служб цивільного захисту, поліції тощо;

- місцеві пожежно-рятувальні підрозділи (МПРП), які створюють органи місцевого самоврядування і які перебувають на їхньому

утриманні;

- добровільні пожежно-рятувальні підрозділи – утворення, які можуть виникнути шляхом самоорганізації населення в громадське об'єднання або ж можуть бути створені органами місцевого самоврядування за взірцем місцевого пожежно-рятувального підрозділу і складаються з осіб, що виявили бажання брати участь у ліквідації надзвичайних ситуацій на безплатній основі; Слід зазначити, що Створення добровільного пожежно-рятувального підрозділу органами місцевого самоврядування на кшталт МПРП проводиться відповідно до Постанови КМУ від 17.07.13 р. №564 Про затвердження Порядку функціонування добровільної пожежної охорони [267];

- спеціалізовані служби цивільного захисту: виконують завдання у сфері цивільного захисту на території об'єднаної територіальної громади відповідно до функціональної спрямованості підприємств, установ та організацій, на базі яких їх створено (наприклад, комунально-технічні служби допомагають у ліквідації наслідків надзвичайної ситуації (розчищення заметів); служби енергетики – відновлюють електропостачання тощо;

- добровільні пожежні – особи з числа тих, що постійно проживають на території ОТГ та виявили бажання, незалежно від своєї зайнятості, безплатно допомагати в гасінні пожеж, одоланні наслідків надзвичайної ситуації, пройшли відповідну підготовку і залучаються безпосередньо до гасіння пожеж на добровільних засадах для посилення МПРП [254].

Отже, в якості суб'єкта публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту виступають органи державної влади, органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання, що забезпечують діяльність сфери цивільного захисту. У свою чергу, для того, щоб не випустити з аналізу інші елементи сфери цивільного захисту, вважаємо за необхідне застосовувати більш широке поняття – суб'єкти впливу у сфері

цивільного захисту, під якими пропонуємо розуміти цільові групи, які безпосередньо впливають на функціонування сфери цивільного захисту, наприклад, контролюючі органи.

Так, контроль за технічним станом об'єктів, дотримання вимог безпеки здійснюють відповідні державні інспекції, а також відповідні комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій.

При цьому, контроль за діяльністю органів управління та сил цивільного захисту здійснюється у порядку, встановленому Конституцією і законами України, а громадський контроль за додержанням законодавства та інших нормативно-правових актів з питань цивільного захисту здійснюється громадськими організаціями з питань цивільного захисту відповідно до їх статутів [123].

До об'єктів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту доцільно віднести регіони, території, об'єкти, а також явища та проблемні ситуації, які виникають в сфері цивільного захисту та потребують невідкладного вирішення; об'єкти, які забезпечують стале функціонування сфери цивільного захисту, руйнація або пошкодження яких може призвести до порушення діяльності сил цивільного захисту (аварійно-рятувальних формувань, спеціалізованих служб та інших формувань цивільного захисту, призначених для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації надзвичайних ситуацій [123]) у запобіганні, протидії та ліквідації надзвичайних ситуацій, і, як наслідок – до можливих людських жертв, значних матеріальних збитків, забруднення довкілля, погіршення екологічної ситуації тощо.

Важливою теоретико-методологічною основою публічного управління та адміністрування є обґрунтування принципів функціонування системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту. Адже в залежності від принципів публічного управління та адміністрування визначається, в тому числі, ефективність і результативність цивільного захисту та розв'язання існуючих безпекових проблем суспільства в цілому.

Термін «принцип» походить від латинського слова, що означає основні, найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості. Принципи публічного управління та адміністрування – це фундаментальні істини, позитивні закономірності, керівні ідеї, основні положення, норми поведінки, що відображають закони розвитку відносин управління та адміністрування, сформульовані у вигляді певного наукового положення, закріпленого переважно у правовій формі, на основі якого будується і функціонує апарат публічного управління та адміністрування [198].

Малиновський В. вважає, що принципи публічного адміністрування – це основні положення управлінської діяльності, що відбивають зміст закономірностей, закріплюються в нормативно-правовій практичній діяльності [193].

Ми погоджуємося з науково-методологічним підходом систематизації принципів публічного управління та адміністрування Малиновського В., який розрізняє три групи принципів: загальносистемні, структурні та спеціалізовані. До загальносистемних принципів належать: принцип об'єктивності управління; демократизму; правової впорядкованості; законності; розподілу влади; публічності; поєднання централізації і децентралізації та ін. У групі структурних принципів виділяють: структурно-цільові; структурно-функціональні; структурно-організаційні; структурно-процесуальні принципи. Групу спеціалізованих принципів державного управління утворюють: принципи державної служби; принципи роботи з персоналом управління; принципи інформаційного забезпечення державного управління; принципи діяльності органу виконавчої влади; принципи прийняття управлінських рішень [187].

Нижник Н. і Машков О. виокремлюють суспільно-політичні принципи, структурні принципи, принципи публічно-управлінської діяльності [212].

У наукових працях з публічного управління та адміністрування також виокремлюються такі принципи: загальні (принципи системності,

об'єктивності, саморегулювання, зворотного зв'язку, оптимальності, інформаційної достатності, демократизму, гласності, змагальності, стимулювання); часткові (принципи, що застосовуються у різних підсистемах чи суспільних сферах, і принципи, що застосовуються при аналізі різних суспільних явищ, організацій, інститутів); організаційно-технологічні (єдиноначальності, поєднання державного, регіонального і місцевого управління, конкретності, поділу праці, принцип ієрархії, делегування повноважень та ін.) [187; 198; 212].

Згідно Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 р., № 1160-IV, принципами державної регуляторної політики повинні бути наступні: доцільність; адекватність; ефективність; збалансованість; передбачуваність; прозорість та врахування громадської думки [257].

Згідно зі статтею 7 Кодексу цивільного захисту України, основними принципами здійснення цивільного захисту є:

- гарантування та забезпечення державою конституційних прав громадян на захист життя, здоров'я та власності;
- комплексний підхід до вирішення завдань цивільного захисту;
- пріоритетність завдань, спрямованих на рятування життя та збереження здоров'я громадян;
- максимально можливе, економічно обґрунтоване зменшення ризику виникнення надзвичайних ситуацій;
- централізація управління, єдиноначальності, підпорядкованості, статутної дисципліни Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту, аварійно-рятувальних служб;
- гласність, прозорість, вільне отримання та поширення публічної інформації щодо цивільного захисту, крім обмежень, встановлених законом;
- добровільність – у разі залучення громадян до здійснення заходів цивільного захисту, пов'язаних з ризиком для їхнього життя і здоров'я;
- відповідальності посадових осіб органів державної влади та

органів місцевого самоврядування за дотримання вимог законодавства з питань цивільного захисту;

- виправданого ризику та відповідальності керівників сил цивільного захисту за забезпечення безпеки під час проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт [123].

На нашу думку, публічне управління та адміністрування у сфері цивільного захисту також має відповідати таким принципам: науковій обґрунтованості та гнучкості; цілісності та упорядкованості; мотиваційності та відповідальності; екологічності та економічності; прозорості та відкритості; результативності та ефективності; інформатизації та дебіюрократизації тощо.

Критерієм ефективності застосування принципів публічного управління та адміністрування є досягнення системності процесу публічного управління та адміністрування, а також забезпечення сталого розвитку країни в цілому та окремих сфер та галузей, зокрема, в тому числі сфери цивільного захисту, якщо нами досліджується публічне управління та адміністрування саме у зазначеній сфері.

Важливу роль у питаннях забезпечення процесу публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту відіграють обрані методи, під якими розуміється сукупність засобів і прийомів впливу держави через законодавчі й виконавчі органи на відповідні суб'єкти з метою створення або забезпечення умов їх діяльності [71].

Нижник Н. вважає, що методи публічного адміністрування – це способи, прийоми практичної реалізації його суб'єктами завдань і функцій в повсякденній діяльності на основі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах і у відповідній формі [67].

На думку Дзюндзюка В., Мельтюхової Н. та інших, методи публічного адміністрування – це певні способи практичного виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх адміністративних зобов'язань, що відповідають характеру й обсягу наданої їм компетенції [73].

Під методами діяльності органів публічної влади Діденко Н. розуміє конкретні прийоми і способи організації роботи та безпосереднього функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування і виділяє такі найбільш поширені методи публічного управління та адміністрування: правового регулювання, організаційно-розпорядчі (адміністративні), економічні, соціально-політичні, соціально-психологічні та морально-етичні [291].

Висоцький О., Висоцька О., Шаров Ю. вважають, що метод публічного адміністрування – це спосіб практичної реалізації управлінських функцій шляхом діалогічно-організаційного та організаційно-розпорядчого впливу суб'єкта управління на поведінку і суспільну діяльність керованого об'єкта з метою реалізації їх взаємоузгоджених інтересів. При цьому вони виокремлюють такі види методів публічного адміністрування, як: адміністративні, економічні, правові [40].

Погоджуючись з думкою зазначених науковців, вважаємо їх доповнити ще й соціально-психологічними. Тому до методів реалізації публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту нами віднесено:

- адміністративні, які ґрунтуються на застосуванні адміністративних актів і процедур, які обов'язкові до виконання суб'єктами сфери цивільного захисту;
- правові, які базуються на законодавчо-правових та нормативно-правових інструментах у сфері цивільного захисту;
- економічні, що передбачають створення державою умов, які роблять відповідну діяльність суб'єктів у сфері цивільного захисту вмотивованою, при цьому держава впливає на їх діяльність через відповідні економічні інструменти та стимули;
- соціально-психологічні, які базуються на відкритості інформації та широкій участі суспільства в публічному управлінні та адмініструванні у сфері цивільного захисту, і передбачають роз'яснення і популяризацію відповідних заходів серед населення щодо запобігання надзвичайним

ситуаціям.

Слід зазначити, що провідні українські науковці у галузі публічного управління та адміністрування до особливостей методів публічного адміністрування відносять такі:

- у методах знаходиться своє вираження публічний інтерес;
- вони реалізуються в процесі публічного адміністрування;
- методи виражають упорядковуючий вплив публічної адміністрації на поведінку суб'єктів суспільства та становлять зміст цього впливу;
- у методах публічного адміністрування завжди міститься керівна воля держави, яка проявляється у юридично владних приписах публічної адміністрації;
- вони використовуються суб'єктами публічної адміністрації, як засіб реалізації закріпленої за ними компетенції. Це означає, що юридична сила методів завжди знаходиться в межах повноважень того органу, який їх використовує;
- методи, як і будь-який зміст, мають свою форму, своє зовнішнє вираження. Для методів публічного адміністрування засобом зовнішнього вираження є форми публічного адміністрування (правові і неправові);
- вибір конкретних методів публічного адміністрування знаходиться у прямій залежності не тільки від особливостей організаційно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, а насамперед – від особливостей об'єкта впливу (індивідуальний чи колективний, форма власності, адміністративно-правовий статус тощо) [67; 68; 73; 82].

В умовах сучасних глобальних трансформацій та викликів питання розгляду змісту та особливостей механізмів формування та реалізації публічного управління та адміністрування (в незалежності від сфери її застосування) є надзвичайно актуальним. Адже механізми публічного управління та адміністрування є самостійною підсистемою у будь-якій публічно управлінській системі. Більше того, саме механізми публічного

управління та адміністрування об'єднують суб'єктну і об'єктну підсистеми в цілісну систему.

Розглянемо сутність та зміст механізмів публічного управління та адміністрування, в тому числі у сфері цивільного захисту.

Загалом публічне управління та адміністрування впроваджується органами державної влади та управління, а також суб'єктами організаційної інфраструктури в управлінську практику через відповідні механізми.

Механізм публічного управління та адміністрування – це складна управлінська категорія, тому науковці акцентують увагу на різних аспектах цього суспільного феномену.

Слід зазначити, що стосовно механізмів публічного управління та адміністрування взагалі немає якогось одного загально визнаного підходу у тлумаченні.

Наприклад, Нижник Н. та Машков О. вважають, що «механізм управління це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта» [212].

Спорідненим до наведеного є й визначення В. Маліновського, для якого механізми публічного адміністрування – це сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління [193].

В той же час, Терещенко Д. розглядає механізм публічного управління та адміністрування, як систему, яка становить компонентну структуру, складовими якої є цілі, завдання, принципи, функції, суб'єкти й об'єкти, методи та форми публічного управління та адміністрування, які у своїй взаємодії та взаємозв'язку обумовлюють політику країни у певній сфері, реалізація якої сприятиме досягненню стратегічної мети та виконанню регулюючої функції держави у сфері публічного управління та

адміністрування [324].

Бакуменко В. та Князєв В., формулюють сутність механізму публічного (державного) управління, як практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Поряд з цим вони підкреслюють, що це система політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління [10].

Авер'янов В. виокремлює такі елементи механізму публічного управління: систему органів виконавчої влади; сукупність правових норм, що регламентують організаційну структуру системи органів виконавчої влади і процеси її функціонування та розвитку. Він зазначає, що через механізм публічного (державного) управління здійснюється реалізація владних відносин [15].

Зюзь О. під науковою дефініцією «механізм публічного управління», визначає спосіб узгодження інтересів суб'єкта та об'єкта публічного управління щодо реалізації спільно виробленої мети [107].

Якимчук А. та Корецький О. визначають поняття механізм публічного управління, як систему, яка забезпечує практичну реалізацію публічного управління та досягнення визначених цілей, і має свою структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим та інформаційним забезпеченням, і також розглядають комплексний механізм публічного управління та адміністрування, який, на їх погляд, може складатися з таких видів механізмів:

- економічного (механізм публічного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);
- мотиваційного (сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, які спонукають державних службовців до високоефективної роботи);

- організаційного (об'єкти, суб'єкти публічного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);
- політичного (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);
- правового (нормативно-правове забезпечення: закони, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні рекомендації, інструкції тощо) [366].

Шатило О. вважає, що механізми публічного адміністрування – це спеціальні засоби, що забезпечують здійснення регулюючого впливу публічних адміністрацій на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів (села, селища, райони у містах, міста, райони, області) з метою забезпечення гідних умов життєдіяльності людей, що проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами. А за особливостями побудови механізми публічного адміністрування, на її думку, поділяються на цільові (спрямовані на досягнення певної мети) механізми публічного адміністрування, механізми функціонування системи публічного адміністрування на різних етапах суспільного розвитку країни та механізми здійснення процесу публічного адміністрування різними владними органами та окремими посадовими особами [359].

На думку Шатило О., механізм функціонування системи публічного адміністрування представляє структуру системи публічного адміністрування, яка відповідає діючому законодавству, наявні зв'язки між її підсистемами та усіма органами, що входять до їх складу, а також особливості функціонування системи публічного адміністрування та взаємодію між її елементами. На сьогодні система публічного адміністрування в Україні складається з органів державної влади (Президент, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, їх територіальні представництва, місцеві державні адміністрації, органи юстиції

України) та органів місцевого самоврядування (обласні, районні, міські, районні в містах (у разі їх створення), сільські та селищні ради), що знаходяться у безперервній взаємодії, виконуючі покладені на них функції. Складності чинному механізму функціонування системи публічного адміністрування додає змінюваність усіх елементів системи, зв'язків між ними та середовища, в якому він діє [359].

Мельник А., Смоленський О., Васіна А. вважають, що механізм публічного адміністрування – це система, яка забезпечує практичну реалізацію публічного адміністрування та досягнення визначених цілей, яка має свою структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим та інформаційним забезпеченням [198].

Отже, еволюція наукової думки характеризується трансформацією державного управління в категорію публічного або суспільного, набуває значення взаємодія між представниками громадських, приватних і державних структур, оскільки саме вони приймають суспільно значущі рішення та здійснюють управлінські функції. При цьому, на думку науковців, механізм публічного управління та адміністрування здатен «формує солідарність між державою та суспільством» [216; 348].

На нашу думку, механізм публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту представляє собою сукупність принципів, форм, методів, інструментів, засобів, важелів, стимулів, заходів (правових, соціально-економічних, політичних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних та інших) та способів (правила) їх застосування суб'єктом по відношенню до об'єкта в межах діючого законодавства з метою запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, реагування на надзвичайні ситуації та ліквідації їх наслідків у мирний час та в особливий період.

Зазначений механізм включає в себе перелік опосередкованих системними взаємозв'язками компонентів, складених із сукупності елементів, що перебувають у загальному взаємозв'язку та взаємообумовленості, і відбиває складну систему безпекових відносин між

державою, як суб'єктом публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту та відповідними суб'єктами з приводу відповідних об'єктів цивільного захисту.

Тобто, на наш погляд, результатом застосування тих чи інших механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту має стати формування безпекової політики за всіма її напрямками.

В межах проведеного дослідження нами було виокремлено такі механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту: політико-адміністративний, інституційно-правовий, організаційно-економічний, інформаційно-комунікаційний (рис. 2.5).

Основою політико-адміністративного механізму публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту є: необхідність врахування питань функціонування сфери цивільного захисту при розробці, прийнятті та реалізації політичних рішень, а також при аналізі та оцінці результатів і наслідків прийнятих будь-яких політичних рішень; участь нашої країни у міжнародному співробітництві в сфері цивільного захисту у відповідності до українського законодавства та міжнародних угод з обов'язковим урахуванням національних інтересів; розвиток міждержавної та міжрегіональної інтеграції в сфері цивільного захисту (в тому числі європейська та євроатлантична інтеграція України).

Політико-адміністративний механізм публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту передбачає такі інструменти: ліцензії; санкції; штрафи; заборони; квоти; державний нагляд; реалізація міжнародних, національних, регіональних, місцевих, галузевих та цільових програм (проектів) в зазначеній сфері; координація прийняття політичних рішень та реалізації проектів у сфері цивільного захисту на різних рівнях: між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадами, підприємцями, громадськими організаціями, освітньо-науковими установами, іншими організаціями та підприємствами, в тому числі в межах реалізації публічно-приватного партнерства.



Рис. 2.5. Механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

Джерело: розробка автора

Окрім того, до інструментів адміністративних (розпорядчих) методів можна віднести ліцензування, звернення, зокрема у вигляді запитів, складання переліків обов'язково наданої інформації та реєстрів інформаційного ресурсу, заборона на поширення певної інформації тощо [292].

Важливим аспектом системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту є формування нормативно-правової та інституційної бази, що має поєднувати стабільність і своєчасне коригування інтересів суб'єктів державної політики відповідно до суспільних змін, сприятиме створенню реально діючих механізмів, що забезпечуватимуть дотримання законодавства в зазначеній сфері.

Тому пропонується виокремити інституційно-правовий механізм публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, який формує система законодавчих та нормативно-правових актів держави за допомогою якої забезпечується належне функціонування сфери цивільного захисту, забезпечується гармонізація українського законодавства в зазначеній сфері із міжнародним законодавством, в тому числі європейським.

Інституційно-правовий механізм публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту базується на таких інструментах: Конституція України; нормативно-правові акти: ВРУ, Президента, Кабінету Міністрів, міністерств і відомств, органів місцевого самоврядування; кодекси, стратегії, концепції, програми тощо.

Основним законом, який регулює відносини, пов'язані з захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, та визначає повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, права й обов'язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності є Кодекс цивільного захисту України [123].

Кодекс цивільного захисту України також регламентує діяльність органів державної влади у сфері забезпечення захисту суспільства та держави та забезпечує усунення дублюючих управлінських функцій органів публічної влади, кодифікацію законодавства, що регулює надзвичайні ситуації та уніфікацію термінологічної бази нормативно-правових актів цивільного захисту. Окрім того, Кодекс цивільного захисту України регулює всі суспільні відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від випадків виникнення надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної національної системи цивільного захисту [123].

Окрім того, нормативно-правову базу сучасного публічного управління та адміністрування з питань профілактики настання надзвичайних ситуацій складають закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України тощо. Зокрема, окрім Кодексу цивільного захисту України, важливими є наступні інструменти правового регулювання цивільного захисту: Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»; Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки»; Закон України «Про перевезення небезпечних вантажів»; Закон України «Про правовий режим воєнного стану»; Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану»; Закон України «Про основи національної безпеки України» тощо.

Отже, нормативно-правове забезпечення спирається на удосконалення законодавства, яке регламентує всебічний розвиток сфери цивільного захисту (закони, постанови, стратегічні документи, програми). В той же час, реалізація правових норм та впровадження стратегій у сфері цивільного захисту передбачає застосування організаційно-економічного механізму публічного управління та адміністрування з метою забезпечення сфери цивільного захисту необхідними ресурсами: людськими, матеріальними, фінансовими тощо.

Тому, на наш погляд, важливим є виокремлення організаційно-

економічного механізму публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту та використання його можливостей, що має забезпечити процес розвитку системи цивільного захисту шляхом адаптації відповідних форм, методів, інструментів та ресурсів публічного управління та адміністрування до сучасних безпекових вимог суспільного розвитку. Тому існує нагальна потреба дослідження особливостей організаційно-економічного механізму публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

Слід зазначити, що питання, пов'язані з теоретико-методологічними аспектами функціонування організаційно-економічного механізму публічного управління та адміністрування широко досліджуються в науковій літературі. Організаційно-економічний механізм розглядається, як система, в якій є елементи організаційної та економічної дії на процеси управління, де здійснюється цілеспрямоване перетворення впливу управлінських елементів на об'єкт управління. Зазначена система містить підсистеми, пов'язані з управлінням, регулюванням, стимулюванням, координацією, мотивацією [148].

Організаційно-економічний механізм має забезпечувати функціонування та дію наявних елементів організаційно-економічної системи та організацію взаємодії між вказаними елементами з метою досягти встановлених цілей [306].

Узагальнюючи думки науковців [73; 306], можна констатувати, що організаційно-економічний механізм публічного управління та адміністрування – це система організаційно-економічних засобів (цілей, принципів, завдань, методів, інструментів, форм, важелів і стимулів) цілеспрямованого управлінського впливу суб'єкта на інституції та процеси розвитку відповідної сфери (галузі тощо) за допомогою яких виконуються взаємопов'язані функції для досягнення поставленої мети і розв'язання існуючих проблем та суперечностей.

Організаційно-економічний механізм публічного управління та

адміністрування у сфері цивільного захисту є сукупністю передбачених законодавством організаційних, фінансових та економічних стимулів, важелів та інструментів за допомогою яких забезпечується (або має забезпечуватися) стійке функціонування сфери цивільного захисту та її інвестиційно-інноваційний розвиток за рахунок визначених законодавством джерел фінансування з метою забезпечення захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій та відповідного реагування на них з боку сил цивільного захисту.

Фінансування заходів у сфері цивільного захисту здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, коштів суб'єктів господарювання, інших не заборонених законодавством джерел.

При цьому, фінансове забезпечення діяльності центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, інших центральних органів виконавчої влади, що здійснюють державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки, реалізацію державної політики у сфері промислової безпеки, охорони праці та державного гірничого нагляду, управління зоною відчуження і зоною безумовного (обов'язкового) відселення, здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України. Фінансове забезпечення діяльності підрозділів з питань цивільного захисту, що функціонують у складі центральних органів виконавчої влади, також здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України [123].

Фінансове забезпечення діяльності сил цивільного захисту здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, коштів суб'єктів господарювання, інших не заборонених законодавством джерел, а фінансове забезпечення діяльності підрозділів з питань цивільного захисту суб'єктів господарювання здійснюється за рахунок коштів таких суб'єктів господарювання.

Слід зазначити, що матеріально-технічне забезпечення центральних органів виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим,

місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та суб'єкти господарювання забезпечують підпорядковані їм підрозділи з питань цивільного захисту, сили цивільного захисту та інші організації, діяльність яких спрямована на виконання завдань і заходів з питань цивільного захисту, засобами цивільного захисту, іншим майном, службовими, навчальними, господарськими та підсобними приміщеннями, іншими об'єктами та спорудами (пожежними депо, сховищами для техніки, тренувальними залами, спортивними майданчиками), складськими площами в обсягах, необхідних для їх діяльності, а також надають у встановленому порядку земельні ділянки для їх розташування.

При цьому, земля, вода, інші природні ресурси, а також майно, що належать центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, центральним органам виконавчої влади, що здійснюють державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки, реалізацію державної політики у сфері промислової безпеки, охорони праці та державного гірничого нагляду, управління зоною відчуження і зоною безумовного (обов'язкового) відселення, є державною власністю та закріплюється за їх силами цивільного захисту, навчальними закладами та науковими установами, іншими підрозділами та об'єктами, що належать до сфери їх управління, на праві оперативного управління [123].

Отже, джерела фінансування складаються з коштів державного та місцевих бюджетів, коштів юридичних та фізичних осіб, допомоги іноземних партнерів, кредитних ресурсів фінансових установ, різноманітних фондів, коштів суб'єктів господарювання, грантових надходжень тощо формують основні напрями вкладень у розвиток цивільного захисту. Окремими економічними інструментами у публічному управлінні та адмініструванні у сфері цивільного захисту є відповідні напрями політики держави (грошово-кредитна, фіскальна, податкова, бюджетна, інвестиційно-інноваційна тощо).

Організаційно-економічний механізм публічного управління та

адміністрування у сфері цивільного захисту, як складна соціально-економічна цілісність не може ефективно функціонувати, з одного боку, без єдиного центру, що виконує функції цілепокладання, координації та оптимізації структури для всієї системи (держави), а з іншого без самоврядування на місцях, наділеного достатніми повноваженнями і матеріальними можливостями для оперативного маневру і гнучкого регулювання розвитку сфери цивільного захисту з урахуванням місцевих особливостей і локальних змін оперативної обстановки. Призначення політики публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту – чітко розмежувати, і в той же час поєднувати на засадах системного підходу політичні, адміністративні, організаційні, економічні, соціальні та інші функції підсистем.

Отже, організаційно-економічний механізм публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту можна визначити – це поєднання елементів організаційного та економічного впливу з метою забезпечення реалізації суб'єктом управлінської діяльності цільових пріоритетів за рахунок методів, важелів, інструментів, способів та здійснення функцій планування, організації, мотивації, координації та контролю, організаційного, фінансово-економічного та техніко-технологічного забезпечення процесу публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

Організаційно-економічний механізм формування та реалізації державної політики у сфері цивільного захисту охоплює такі інструменти: державні інвестиції; економічні нормативи та ліміти; амортизаційні відрахування; митні тарифи; податки та збори; державні цільові програми і проєкти; лізинг; страхування; субсидії; цільове фінансування на безповоротній основі й надання безвідсоткових кредитів; забезпечення переважного права землекористування земельною ділянкою державної або комунальної власності для реалізації того чи іншого проєкту у сфері цивільного захисту; забезпечення за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та з інших джерел, не заборонених законом, будівництва об'єктів

суміжної інфраструктури (автомобільних шляхів, ліній зв'язку, засобів тепло-, газо-, водо- та електропостачання, інженерних комунікацій тощо), необхідних для реалізації відповідних проєктів у сфері цивільного захисту тощо. [136].

Пропонуємо також виокремити інформаційно-комунікаційний механізм публічного управління та адміністрування, який має сприяти висвітленню особливостей формування та реалізації державної політики у сфері цивільного захисту та застосування інформаційно-агітаційних кампаній з метою просвіти населення щодо недопущення та протидії надзвичайних ситуацій.

Тобто в сучасних умовах органам публічної влади з метою оптимізації своєї діяльності необхідна підтримка громадськості, ефективний зворотний зв'язок між нею та суспільством. При цьому зворотний зв'язок – це важливий інструмент для визначення ключових проблем та очікувань громадськості у сфері цивільного захисту. При цьому інформаційно-комунікаційні зв'язки влади і суспільства складаються в процесі розгортання відкритого форуму ідей, якими обмінюються ці два контрагенти у питаннях цивільного захисту.

Вважаємо, що для того, щоб відбулися позитивні зміни у комунікації органів публічної влади з громадськістю, потрібен перехід до розуміння комунікації, як інструмента стратегічного управління та необхідної складової системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

Інформаційно-комунікаційний механізм публічного управління та адміністрування має сприяти висвітленню особливостей реформ у сфері цивільного захисту, а також популяризації концепції безпековості розвитку суспільства через застосування інформаційних кампаній та методів морально-психологічного впливу.

Інформаційно-комунікаційний механізм є важливим напрямом державного впливу щодо напрямів реалізації публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту через інформаційну та

мотиваційну складові шляхом проведення роз'яснювальної роботи, інтерактивного діалогу, нарад, тренінгів, презентаційних заходів, прес-брифінгів, прес-релізів, публікації звітів та оприлюднення прогнозів та очікувань щодо напрямів реформування сфери цивільного захисту, створення комунікаційних майданчиків фахівців у сфері цивільного захисту.

В цілому, на наш погляд, механізм публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту доцільно розглядати, як систему, яка становить компонентну структуру, складовими якої є цілі, завдання, принципи, функції, суб'єкти й об'єкти, методи та форми державного впливу на розвиток сфери цивільного захисту, які у своїй взаємодії та взаємозв'язку обумовлюють державну політику у зазначеній сфері, реалізація якої сприятиме забезпеченню безпеки людини та територій та досягненню стратегічної мети – сталого розвитку держави.

Слід зазначити, що сутність та зміст державної політики у сфері цивільного захисту доцільно роз'яснювати, як через традиційні інструменти (прес-брифінги, прес-релізи, колонки та інтерв'ю у ЗМІ, конференції та круглі столи з українськими та іноземними експертами, зустрічі в регіонах з представниками бізнесу, академічного середовища, журналістами, вихованцями дитячих садків, учнями шкіл, здобувачами вищої освіти тощо), так і на платформах Facebook, Twitter, Youtube, Instagram, які дозволяють доносити ключові меседжі і формувати певні очікування у широкій аудиторії (суб'єктів цивільного захисту, громад, населення тощо).

На нашу думку, процес модернізації системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту – це справа не тільки органів державної влади: він вимагає широкого залучення громадян, перш за все, на етапі визначення мети, цілей і завдань реформ, а також тісного партнерства між державними і недержавними секторами.

Все це ставить перед державою нові виклики у сфері комунікацій і вимагає нових засобів та інструментів, а саме, комунікація безпосередньо з широкими верствами населення (причому зрозумілою мовою, а не складними

термінами цивільного захисту), широке використання цифрових медіа та візуальних компонентів, проведення постійних зустрічей з різними групами населення в усіх регіонах країни – так звані town hall meetings.

Також, органи державної влади та місцевого самоврядування в сучасних умовах повинні активно бути присутніми в ЗМІ, а також, певною мірою, виконувати функцію медіа, пояснюючи складні процеси, публікувати різноманітну аналітичну інформацію за напрямками реалізації державної політики у сфері цивільного захисту.

До основних складових системи стратегічних комунікацій, поєднання яких уможливорює ефективний зворотний зв'язок також слід віднести дії в кіберпросторі, включаючи соціальні мережі; внутрішня комунікація (внутрішній PR). Налагодження комунікації між публічною владою та громадськістю дозволить створити ефективний інструмент для реагування на надзвичайні ситуації і своєчасне задоволення потреб громадян в контексті забезпечення необхідного рівня їх цивільного захисту в умовах існуючих викликів сьогодення.

Надзвичайно важливою складовою публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту є система оповіщення – комплекс організаційно-технічних заходів, апаратури і технічних засобів оповіщення, апаратури, засобів та каналів зв'язку, призначених для своєчасного доведення сигналів та інформації про виникнення надзвичайних ситуацій до центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій та населення [123].

Отже, на основі проведених досліджень можна укласти, що тільки при забезпеченні реалізації на державному рівні вищенаведених цілей, принципів, методів, механізмів та інструментів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, відкриються додаткові можливості щодо забезпечення потреб суспільства в запобіганні та захисті від надзвичайних ситуацій, як необхідної передумови підвищення рівня життя населення. Крім того, в сучасних умовах подальший розвиток сфери

цивільного захисту в Україні є невід'ємною складовою сталого розвитку країни, є необхідною передумовою забезпечення національної безпеки та державного суверенітету.

2.3. Теоретичні моделі та методологічні підходи до механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в зарубіжних країнах

У ХХІ ст. людство спостерігає помітні зміни в навколишньому середовищі: мінливий клімат, прогресуюче втручання людини в природу, а також виникнення нових загроз, в тому числі викликаних військовими і терористичними діями. При цьому найважливішою функцією будь-якої держави є забезпечення безпеки своїх громадян, в тому числі в умовах надзвичайних ситуацій природного, соціального, воєнного, техногенного та будь-якого іншого характеру.

Тому швидко і ефективно відреагувати, а ще краще передбачити і запобігти – це завдання, що стоїть перед службами порятунку і цивільним захистом. Тому надзвичайно важливим є вивчення зарубіжного досвіду розвинених країн світу з особливостей побудови та функціонування державних систем, що здійснюють діяльність у сфері цивільного захисту та цивільної оборони, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. Слід зазначити, що забезпечення цивільної безпеки зарубіжних країни організаційно входять до складу певного органу виконавчої влади, який забезпечує організаційно-правову (інституційну) побудову системи цивільного захисту та забезпечує високу ефективність та результативність її діяльності.

В реалізації важливої для суспільства безпекової функції першочергову роль відіграє ефективний механізм публічного управління та адміністрування у системі цивільного захисту (і, зокрема, інституційна її складова), як спосіб застосування заходів впливу суб'єкта публічного управління щодо

запобігання та подолання наслідків надзвичайних ситуацій, забезпечення необхідного рівня безпеки та виконання поставлених перед суспільством цілей та завдань у сфері безпеки людини та суспільства в цілому [189].

Інституційний механізм нерозривно пов'язаний із поняттям «інститут», який встановлює правила та обмеження в сфері цивільного захисту. При чому, основне навантаження щодо формалізованих правил та обмежень покладається на державу. І лише після їх встановлення виникає механізм впровадження даних вимог в повсякденну діяльність.

Норт Д. виокремлював інституційний механізм, як особливий вид механізму, функціонування якого надає змогу забезпечувати, як створення правил, так і відслідковування наслідків їх застосування [213].

На наш погляд, механізм публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту (в тому числі інституційний механізм) мають враховувати національний та міжнародний досвід з питань цивільного захисту, представляти собою єдину систему державного управління з протидії надзвичайним ситуаціям [203; 122; 267].

У всіх розвинених і в більшості країн, що розвиваються для вирішення завдань попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій, а також завдань цивільної оборони створені спеціалізовані державні системи.

Так, в США – це комплексна система надзвичайного управління, очолювана Федеральним агентством з управління в надзвичайних ситуаціях (FEMA), в Італії – національна служба цивільного захисту під егідою Міністерства цивільного захисту, в Японії – система захисту від лих на чолі з Центральною радою при Прем'єр-міністрі країни, в Чилі – національна система цивільного захисту, керована Національним надзвичайним бюро при Міністерстві внутрішніх справ [49].

Основою системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в США є єдиний загальнодержавний орган – Федеральне Агентство з управління в умовах надзвичайних ситуацій (FEMA), яка безпосередньо підпорядковується Президенту країни. FEMA виконує

практично весь комплекс завдань щодо захисту населення від стихійних лих, аварій та катастроф, а також при ліквідації їх наслідків, страхування та відшкодування збитків населенню та інших питань життєзабезпечення держави.

Основними завданнями FEMA є: забезпечення виживання країни в ядерній війні; розробка планів евакуації населення США з небезпечних районів; здійснення заходів відповідно до програми будівництва захисних споруд; удосконалення і підвищення стійкості систем зв'язку і оповіщення; забезпечення захисту і нормального функціонування федеральних і місцевих органів влади і цивільної оборони; створення та розповсюдження стратегічних запасів у випадку надзвичайних ситуацій.

Центральний апарат FEMA має в своєму складі 5 управлінь: із забезпечення функціонування в надзвичайних ситуаціях; із програм навчання та протипожежної підготовки; із програм національної готовності управління, надання допомоги і розробки програм для штатів і місцевих органів влади; федеральна адміністрація зі страхування; адміністративні підрозділи.

Слід зазначити, що до 1979 р. на федеральному рівні в США існувало більше 100 відомств, які в тій чи іншій мірі відповідали за боротьбу зі стихійними лихами, техногенними катастрофами, терактами та іншими позаштатними ситуаціями. Крім того, аналогічні служби існували на рівні штатів, графств і муніципалітетів. Однак агентства діяли роз'єднано і не завжди ефективно.

У 1979 р. Президент США Дж. Картер об'єднав всі агентства в одну організацію – FEMA, яка взяла під свій контроль агентства, які боролися з пожежами, повеннями, ураганами, а також деякі страхові служби і підрозділи цивільної оборони. Після терористичних атак 11 вересня 2001 р. одним з головних обов'язків FEMA стало координування та навчання місцевих поліцейських і пожежних протидії терористичним атакам, а агентство стало одним з чотирьох головних підрозділів нового Міністерства Національної

Безпеки (Department of Homeland Security).

Говорячи про рятувальні служби в США, не можна не згадати і про службу 911. Номер екстреної допомоги 911, більшість американців почали використовувати лише наприкінці 1980-х років. Сьогодні в США 200 млн. дзвінків щорічно надходять до операторів цієї служби. Доступ до «Служби 911» мають жителі 99% території США. Служби 911 також поширюють брошури та організовують семінари для населення, на яких пояснюють особливості її діяльності. Це робиться з метою економії часу на обох кінцях телефонної лінії, що в багатьох випадках може врятувати людські життя [49].

Відмінною особливістю США є відсутність формувань цивільної оборони. Для вирішення відповідних завдань тут залучаються поліція, протипожежна служба, спеціалізовані рятувальні загони, місцеві служби швидкої допомоги, добровільна організація «Цивільний військовий патруль» (об'єднує власників приватних літаків), американський Червоний Хрест, товариство «Армія Порятунку» (благодійна організація) та ін. Особлива роль в ліквідації наслідків стихійних лих, аварій, катастроф належить національній гвардії. Її підрозділи знаходяться в підпорядкуванні губернаторів штатів і використовуються для підтримки громадського порядку, забезпечення нормального функціонування урядових установ, ліквідації наслідків стихійних лих і вирішення інших завдань [49].

У кожному штаті США є консультативна рада з питань цивільного захисту, а безпосереднім керівником цивільної оборони штату є начальник штату зі своїм штабом. Через розмежування повноважень між федеральним урядом та урядом штату, який діє в межах конституції країни FEMA не може видати наказ про евакуацію або інші заходи, а лише надає допомогу владі штату. Це призводить до дублювання функцій великої кількості органів управління та тимчасових формувань, що залучаються до роботи у разі надзвичайних ситуацій.

Крім цього, створюються місцеві штаби в графствах (3200), районах (17), незалежних штатах (37). Всього створено 3615 місцевих штабів

цивільної оборони. На промислових підприємствах, на яких працює 50 і більше робітників, створюються комітети цивільного захисту, які очолюють керівники зазначених підприємств [58].

Подібною до американської системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту є система органів державного управління цивільного захисту в Австралії. Основним органом, який координує розробку національної стратегії, плани та програми подолання наслідків надзвичайних ситуацій, підготовку фахівців у сфері цивільного захисту, удосконалення систем оповіщення, надання фінансової допомоги постраждалим територіям тощо є Служба з дій у надзвичайних ситуаціях [326].

Стратегічне керівництво системою цивільної оборони в Канаді здійснює Прем'єр-міністр, а оперативне – міністр Федерального Уряду країни. Функціонування системи цивільної оборони забезпечує Агентство надзвичайної готовності Канади [234].

Дослідження досвіду Великобританії публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту свідчить, що загальне керівництво системою захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій здійснюється Міністерством внутрішніх справ за допомогою Міжміністерського планового комітету та відповідного управління, основною функцією яких є координація діяльності міністерств та відомств. При цьому, слід зазначити, що система захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій не має власних сил та засобів, за винятком Корпусу спостереження щодо радіаційної розвідки та дозиметричного контролю [326].

В цілому, слід зазначити, що європейські країни з метою збереження політичної незалежності і територіальної цілісності мають ефективний та результативний інституційний механізм цивільного захисту та оборони.

Так, схожі на американську FEMA державні системи захисту населення і територій є у Великобританії (Управління цивільної оборони при Міністерстві внутрішніх справ), у Німеччині (Федеральне управління

цивільної оборони, підпорядковане канцлеру), у Франції (Національне управління цивільної оборони і цивільної безпеки Міністерства внутрішніх справ).

При цьому принципи залучення на службу в рятувальних формуваннях різних країн світу також відрізняються: в Великобританії – добровільний, в Туреччині та Португалії – за призовом, в Німеччині, Франції, Бельгії, Норвегії та Нідерландах – добровільний в поєднанні з обов'язковим залученням певних категорій громадян [197].

Основні завдання вищезазначених державних систем цивільного захисту та цивільної оборони наступні:

- організація та здійснення заходів з профілактики природних і техногенних катастроф, підготовка до їх можливого виникнення;
- ліквідація наслідків аварій, катастроф, стихійних лих, а також застосування можливим супротивником сучасних засобів ураження.

У системах цивільного захисту та цивільної оборони країн НАТО в галузі попередження і ліквідації НС особлива увага приділяється плануванню дій та підтримці в постійній готовності органів управління, рятувальних служб та формувань. Планування ведеться на рівні місцевих органів влади – мерій, які виконують найбільший обсяг робіт в умовах надзвичайних ситуацій. Загальне керівництво в них, як правило, здійснюють мери, а безпосереднє – призначені ними начальники цивільної оборони. В обов'язки мерів входять: підготовка регламентуючих документів; контроль за станом рятувальних сил та засобів; організація взаємодії сил та засобів державних і приватних організацій, установ, промислових підприємств, частин і підрозділів збройних сил, що дислокуються в даному місті, районі; фінансове забезпечення та взаємні розрахунки за виконані роботи з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій [197].

Мерія через керівництво цивільної оборони проводить роботу з прогнозування можливих аварій, катастроф і стихійних лих, здійснює підготовку населення до дій в надзвичайних умовах, облік місцевих ресурсів,

які можуть бути використані для вирішення певних завдань, організовує постійний контроль за ситуацією з тим, щоб своєчасно виявити загрози і оперативно вжити заходів щодо попередження їх розвитку.

При виникненні великих надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків місцеві органи влади наділяються надзвичайними повноваженнями. Відповідно до розпорядження мера в першу чергу залучаються сили і засоби рятувальних служб і формувань.

Кількість формувань служб цивільної оборони, підпорядкованих керівництву району або громади, залежить від особливостей промислових зон (районів, підприємств), чисельності проживаючих на конкретній території населення, від характеру забудови населених пунктів, особливостей фізико-географічного та кліматичного положення регіону.

Так, в найбільш розвинених містах Німеччини створені формування та служби цивільної оборони з розрахунку на кількість населення:

- рятувальний загін – на 40-50 тис.;
- загін пожежогасіння – на 30-40 тис.;
- загін постачання водою – на 400-500 тис. (або 2-3 на 5-6 загонів пожежогасіння);
- загін захисту від зброї масового ураження – на 250 тис.;
- загін лікарської і санітарної допомоги – на 40-50 тис.;
- ремонтний загін – на 200 тис.;
- загін обслуговування населення – на 250 тис. населення [197].

У роботі з надання допомоги постраждалому населенню беруть участь також різні благодійні організації, наявні практично в усіх містах країни.

Відповідальною установою у Німеччині за ліквідацію наслідків стихійних лих є Федеральне управління цивільного захисту та допомоги при катастрофах («Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe»), яке забезпечує надзвичайні поставки та здійснює планування надзвичайних ситуацій щодо особливих небезпек, захисту критично важливої інфраструктури, навчання з питань цивільного захисту та ліквідації наслідків

стихійних лих, медицини катастроф, оповіщення та інформування населення, а також підтримує планування заходів у сфері міжнародного співробітництва за участю всіх національних органів цивільного захисту [326].

Основу формувань цивільної оборони в Німеччині становлять підрозділи служби захисту від катастроф. Вони укомплектовані добровольцями, зобов'язаними пропрацювати в цій службі 10 років за умови, що будуть звільнені від військової повинності. Чисельність особового складу служби при повному її розгортанні досягає 600 тис. чол. Основна тактична одиниця – загін. При необхідності можуть створюватися роти, батальйони. Так у 100 районах – можливих об'єктах ядерних ударів – створені міжрайонні загони загальною чисельністю до 40 тис. чол. У великих населених пунктах розгорнуті підрозділи, в які входить до 100 тис. чол. В формуваннях служби налічується також більше 11 тис. транспортних і спеціальних автомашин.

До даної структури відноситься та тісно з нею співпрацюють добровільні громадські організації та самостійні служби. В першу чергу – це суспільство німецького Червоного Хреста, робочий союз саморіт'ян, іоганістська служба допомоги, німецьке суспільство порятунку життя, мальтійська служба допомоги, технічна допоміжна служба (ведення рятувальних та ремонтно-відновлювальних робіт при аваріях на системах електро-, газо-, водопостачання і каналізації; відновлення шляхів сполучення та дорожніх споруд; надання технічної допомоги населенню при ліквідації стихійних лих, катастроф та аварій) і протипожежна служби. До заходів можуть залучатися поліція і прикордонна охорона. Загальна чисельність добровільних членів всіх цих організацій і штатного особового складу понад 1,5 млн. чол. [197].

Слід зазначити, що в більшості розвинених країн реальність виконання заходів щодо захисту населення від надзвичайних ситуацій зумовлюється тим, що їх рятувальні служби мають необхідну юридичну та нормативну правову базу.

Так, в Німеччині існує закон про федеральну службу технічної

допомоги, згідно з яким вона є федеральним відомством, підлеглим МВС і фінансуються за його лінії. Закон складається з 7 параграфів і визначає основні завдання служби (заходи щодо захисту населення при надзвичайних ситуаціях, відомча і міжнародна допомога), регулює правові відносини рятувальників та їх соціальну безпеку, регламентує питання участі рятувальників в заходах як всередині країни, так і за кордоном.

В системі здійснюються в розвинених країнах світу заходів щодо захисту від надзвичайних ситуацій значне місце відводиться підготовці фахівців рятувальних служб. Практично у всіх країнах НАТО є спеціальні навчальні заклади. Скажімо, в Німеччині функціонує Академія цивільної оборони, у Франції – Інститут цивільної оборони, у Великобританії – Колледж цивільної оборони. У Бельгії, Данії, Нідерландах, Норвегії та Греції працюють національні школи та навчальні центри. У США для подібних цілей був створений Інститут управління в надзвичайних ситуаціях, головною метою якого є навчання федеральних, місцевих органів влади у 4 основних фазах управління в надзвичайних ситуаціях:

- попередження надзвичайних ситуацій;
- пом'якшення удару, якщо неможливо запобігти;
- відповідь (в разі надзвичайних ситуацій, створених людиною, наприклад, тероризм);
- відновлення збитку, принесеного надзвичайною ситуацією [197].

Джерела фінансування діяльності рятувальних служб в більшості розвинених країн схожі: державні та місцеві бюджети, а також внески юридичних і фізичних осіб. Зокрема в США на цілі FEMA виділяється 150-160 млн. дол. – приблизно рівні частки з федерального та місцевих бюджетів [49].

Однією з найбільш підготовлених і добре оснащених серед них є рятувальна служба Фінляндії. Головна її особливість – організаційне об'єднання всіх залучених до ліквідації надзвичайних ситуацій формувань і служб. У Фінляндії прийнята трирівнева система готовності.

Перший рівень – реагування на повсякденні надзвичайних ситуацій (пожежі, транспортні аварії). Для цього на чергуванні знаходиться до 100 чоловік у всіх структурах міської служби.

Другий рівень – реагування на катастрофи та надзвичайні лиха, коли потрібно задіяти до 2500 чол. При цьому передбачається збільшення сил за рахунок залучення до аварійно-відновлювальних робіт не тільки підрозділів служби, а й інших відомств і організацій. Частково викликаються резервісти певних спеціальностей, приписані до цивільної оборони.

Третій рівень – передбачений на випадок виникнення загальнодержавних кризових ситуацій. В цілому в цей період система цивільної оборони є рятувально-цивільно-оборонним угрупованням чисельністю понад 8 тис. чол. [25].

Як вже зазначалося, першочерговою функцією будь-якої держави є забезпечення безпеки своїх громадян, в тому числі в умовах надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру. В реалізації цієї важливої для суспільства функції першочергову роль відіграють механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, як спосіб застосування заходів впливу суб'єкта публічного управління щодо запобігання та подолання наслідків надзвичайних ситуацій, забезпечення необхідного рівня техногенно-екологічної безпеки та виконання поставлених перед суспільством цілей та завдань у сфері безпеки людини та суспільства в цілому.

Аналіз систем публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в зарубіжних країнах свідчить, що основними напрямками державної політики у зазначеній сфері є попередження, прогнозування, планування, оповіщення населення. Цивільний захист в зарубіжних країнах є сферою, функціонування якої спрямовано на захист населення та економіки від наслідків стихійних лих, аварій, катастроф, військових конфліктів.

Так, організація системи органів публічного управління та адміністрування в європейських країнах має багато спільного та поділяється

на державний, регіональний і місцевий рівні. Загальне управління системою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій як у мирний, так і у воєнний час здійснює Міністр відповідного відомства. Безпосередньо завдання щодо цивільного захисту виконують спеціальні органи управління, як на державному, так і на регіональному та місцевому рівнях. Слід зазначити, що кожна країна ЄС розвиває і формує власні варіанти національної структури цивільної захисту, виходячи з конкретних обставин економічних можливостей, фізико-географічних, кліматичних, природних особливостей, але всі ці системи націлені на реалізацію, насамперед, гуманітарного права відповідно до Женевської Конвенції 1949 р. [8; 185].

Наприклад, в Німеччині правовою основою для проведення підготовчих заходів і здійснення їх у надзвичайних умовах є прийняті Бундестагом відповідні доповнення і зміни до конституції країни, а також низка так званих «простих надзвичайних законів». При цьому, постанови, підготовлені на основі законів відповідними міністерствами в мирний час, автоматично вводяться в дію при оголошенні Бундестагом, «надзвичайним парламентом» або президентом (за узгодженням з федеральним канцлером) надзвичайного стану.

Центральним органом державного управління в Німеччині при надзвичайних ситуаціях є Федеральне відомство захисту населення та допомоги при катастрофах, яке працює в структурі Міністерства внутрішніх справ Німеччини. До функцій Федерального відомства відносяться забезпечення координації дій органів виконавчої влади, комунального самоврядування, установ та організацій з питань захисту населення і територій в умовах виникнення надзвичайних ситуацій. В структурі зазначеного органу державного управління є чотири підрозділи, керівники яких є одночасно заступниками начальника управління, якого призначає міністр внутрішніх справ і затверджує уряд. Чисельність управління 1500 чоловік, але в мирний час воно укомплектовано на дві третини. У військових умовах або на періоди навчань управління доукомплектовуються фахівцями і

співробітниками різних служб і трансформуються на штаби округів (штаби земель), що керують усіма заходами цивільного захисту в межах визначеної зони відповідальності. Важливо, що захищені командні пункти обладнані в усіх землях країни.

З досвіду Німеччини у питаннях публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту ефективним було б застосовування в Україні відповідного планування дій при надзвичайних ситуаціях на місцевому рівні, де у районах, містах і громадах існують заздалегідь призначувані начальники та штаби при них, які створюються тільки за умов виникнення надзвичайної ситуації [185].

Виконання основних функцій та завдань управління відбувається згідно призначення та чітко розмежовані. Так, управління кризового менеджменту, яке здійснює аналіз ризиків, планування і реагування на надзвичайні та кризові ситуації на державному та федеральному рівнях, забезпечує роботу Спільного центру оперативного реагування федерації та земель, що входить до організаційної структури Федерального відомства, проводить оперативне інформування населення відносно потенційних кризових ситуацій і загроз й керує психологічною службою допомоги населенню.

Управління попередження надзвичайних ситуацій координує та регламентує впровадження широкого комплексу питань попередження надзвичайних ситуацій; забезпечує правовий супровід сфери цивільного захисту та запобігання надзвичайним ситуаціям; забезпечує достатність інфраструктурних об'єктів, необхідних для виконання основних завдань, пов'язаних з попередженням кризових ситуацій; здійснює контроль за дотриманням законодавства у сфері цивільного забезпечення функціонування німецької системи попередження надзвичайних ситуацій, яка також входить до організаційної структури Федерального відомства [326].

У Бельгії, наприклад, основним органом державної влади, який

забезпечує громадську безпеку у разі кризових ситуацій є Координаційний і кризовий урядовий центр, який функціонує при Державній федеральній службі внутрішніх справ країни. До основних функцій зазначеного центру належать: забезпечення безперервного збору і аналізу відповідної інформації, а також її поширення серед відповідних органів влади; планування, координація і забезпечення безпеки під час проведення масштабних заходів, організація яких потребує узгодження між різними службами; забезпечення безпеки для осіб та інституцій, які знаходяться на території Бельгії; організація матеріально-технічного забезпечення при подоланні кризових явищ за рахунок негайного забезпечення персоналом та інфраструктурою [326].

Корисним для України є досвід публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту у Франції, а саме: залучення до реалізації відповідних завдань добровольців, які виконують значний обсяг відповідних робіт у зазначеній сфері та фінансуються з місцевих бюджетів і приватних фондів [85].

У Франції формування так званого корпусу цивільної оборони комплектується на базі протипожежної служби. Всього в країні налічується біля 220 тис. чол. пожежних добровольців, 12 тис. чол. професіоналів (використовуються головним чином в якості інструкторів) та 7 тис. чол. військових пожежних (бригада в м. Парижі та морський батальйон в м. Марселі). Формування цивільної оборони Франції залучаються для надання допомоги постраждалим як на своїй території, так і за кордоном. При цьому, відповідно до закону про цивільний захист, всі витрати з надання допомоги за межами країни бере на себе держава [197].

Цікавим для України є також досвід забезпечення цивільного захисту у Польщі. Показово, що цивільний захист та цивільна оборона Польщі залишаються одним з основних елементів оборонної структури держави. В той же час у Польщі ще у 2000 р. було проведено об'єднання служб пожежної цивільної безпеки та рятувальної служби. З 2002 р. пожежно-

рятувальній службі Польщі були надані додаткові функції рятування на воді, ліквідація хімічних забруднень на землі та воді. Контроль за діяльністю пожежно-рятувальних систем та координацію їх роботи веде Центр управління рятуванням при управліннях пожежної охорони воєводств. При управліннях пожежної охорони також утворені штаби з ліквідації великих аварій [23].

Крім Державної пожежної служби Республіки Польща заходи у сфері цивільного захисту забезпечує Національний центр координації ризиків та цивільного захисту Польщі у складі якого діє єдина система зв'язку та оповіщення. У Польщі функціонує 335 воєнізованих пожежних частин та 499 професійних частин на території 156 областей. Основною небезпекою для територій визначено повені та пожежі [195].

До речі, особливості інституційного забезпечення публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в усіх країнах Європейського Союзу наведено в додатку А.

Розглянемо особливості системи підготовки кадрів для виконання завдань цивільного захисту в деяких країнах ЄС.

Звісно, у кожній країні функціонують певні системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців даних спеціальностей, які відрізняються одна від одної. Для порівняння були вибрані різні за своєю історією та менталітетом країни ЄС, такі, як Польща, Латвії, Франція та Німеччина.

Цими країнами у вирішенні даних питань накопичено значний досвід, створено ефективні освітні системи, які дозволяють якісно підготувати працівників до дій у надзвичайних ситуаціях. У кожній країні по-різному організовано загальні структури, які займаються ліквідацією та попередженням надзвичайних ситуацій.

Так, наприклад, у Польщі система підготовки фахівців служби цивільного захисту відрізняється від української. В країні функціонує лише один вищий навчальний заклад, який випускає дипломованих фахівців у

сфері цивільного захисту – це Головна Школа Пожежної Служби (далі – Школа). Вона є державною та знаходиться під керівництвом міністра внутрішніх справ. Керує Школою ректор, який при виконанні покладених на нього завдань залучається допомогою у свої двох проректорів – проректора з науки і навчання та проректора з реагування. Навчання у Школі орієнтовано для праці у двох Департаментах – Департамент пожежної безпеки та Департамент безпеки будівництва. Навчання здійснюється у двох інженерних напрямках – цивільна оборона та пожежна безпека. У Школі дуже велику увагу приділяють практичним заняттям. Кадети (курсанти) на старших курсах заступають на чергування у бойову частину. Також у Школі досить передове місце займає вивчення іноземних мов. Для цього деякі профільні лекції та заняття проводяться англійською мовою [344].

У Латвії фахівці, які працюють у Державній пожежно-рятувальній службі не мають вищої освіти, тому що тут освітню функцію за профілем здійснює Коледж пожежної безпеки та цивільного захисту Державної пожежно-рятувальної служби Міністерства внутрішніх справ Латвії [125].

У Франції працівники декількох організацій називають себе пожежними. Термін «пожежний» часто використовується таким чином, що включає всі військові і цивільні служби безпеки людей. Усі пожежні, окрім військових (Пожежна бригада Парижа (BSPP), батальйон морської бригади морської піхоти Марселя (BMPM)) – цивільні. Військові пожежні підпорядковуються міністру внутрішніх справ. Так звані «цивільні пожежні» можуть належати до двох груп – пожежні добровольці (волонтери) та професійні пожежні. Пожежні добровольці (Lessapeurs-pompiers volontaires SPV), якими можуть бути однаково як чоловіки так і жінки – звичайні мирні жителі Франції. Вони паралельно з роботою або навчанням, на добровільних засадах, вирішили присвятити себе ліквідації надзвичайних ситуацій та рятуванню людей. Вони регулярно проходять навчання і можуть надати будь-які види допомоги, 54 % добровольців мають вік до 35 років. За свою роботу вони отримують компенсацію у вигляді вільного часу і пенсії, якщо їх

виступає понад двадцять років. Є серед пожежників – добровольців фахівці високого рівня зі званням офіцера, їх називають експертами. Професійні пожежні (Lessa peurs pompiers-professionnels (SPP), існують за рахунок коштів місцевих органів влади. Професійні пожежні підпорядковуються Департаменту аварійно-рятувальних служб (Services départementaux d'incendieet desecours SDIS) і на національному рівні Міністерству оборони та громадянської безпеки (Direction dela défenseet dela sécurité civiles (DDSC). Професійні пожежні отримують обов'язкову початкову підготовку і безперервне навчання протягом всієї кар'єри. Підготовкою офіцерського складу займається Національна школа пожежних офіцерів (ENSOSP), вона є національною державною адміністративною установою та знаходиться під контролем міністра громадської безпеки і має свою раду директорів [369].

Як бачимо, структура Департаменту аварійно-рятувальних служб Франції значно відрізняється від ДСНС, але суттєвих відмінностей небагато. По-перше, у Франції вищий навчальний заклад випускає медичних фахівців, які можуть надати невідкладну допомогу в самому осередку надзвичайної ситуації; що є дуже актуальним, по-друге, університет займається підготовкою й добровільних пожежних, по-третє Франція активно приймає участь у всіх європейських і міжнародних заходах, тому вивчення іноземної мови там, як і в Польщі та Латвії на першому місці та, по-четверте, у Франції досить значну ланку займають добровільні пожежні формування.

У Німеччині рішення всіх проблем, пов'язаних з організацією захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного, техногенного і військового характеру, покладено на Міністерство внутрішніх справ, яке здійснює:

- координацію загальних зусиль країни в реалізації державної політики в цій сфері;
- інформаційне забезпечення керівництва країни і земель при загрозі і виникненні надзвичайних ситуацій, попередження населення про

лиха;

- керівництво проведенням операцій із захисту населення, оперативне планування заходів;
- підготовку органів управління й особового складу аварійно-рятувальних та інших формувань до виконання покладених задач, а також населення до дій у випадку виникнення надзвичайних ситуацій [414].

Особливістю організаційної структури німецької системи є те, що при загальному керівництві її діяльністю, що здійснюється федеральним Міністерством внутрішніх справ, на окремих федеральних міністрів покладена відповідальність за усі види забезпечення цієї діяльності. Тому при Міністерстві внутрішніх справ створений постійний комітет з цивільної оборони, що входить до складу цього Міністерства, якому підвідомчі відділи цивільної оборони міністерств внутрішніх справ земель.

Іншою відмінною рисою організаційної структури системи захисту населення, об'єктів економіки від надзвичайних ситуацій у мирний і воєнний час від ДСНС варто вважати створення при Міністерстві внутрішніх справ діючого штабу з ліквідації наслідків катастроф і комісії з організації захисту населення від зброї масового ураження. Штаб і комісія включаються в роботу тільки при необхідності, звичайно на прохання уряду землі, на території якої відбулася надзвичайна ситуація. До складу комітету референтів штабу входять зацікавлені міністри і представники добровольчих допоміжних організацій.

У землях відповідальність за стан цих систем несуть уряди земель. Між тим єдиної організаційної структури земельних органів, уповноважених на рішення задач у сфері попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій не існує. Уряд кожної землі на свій розсуд визначає, як організаційну структуру так і штатний розпис цих органів. Поряд з цим у Німеччині для забезпечення оперативної свободи дій збройних сил у воєнний час створені відповідні органи управління, головними з яких є територіальні адміністративно-господарські органи військових округів. Їхній тісний зв'язок з органами

державного управління організований, як і в інших країнах НАТО, практично по всьому спектру задач, що стоять перед ними. Наочним прикладом тому може служити організація оповіщення органів управління, населення і Збройних сил Німеччини при виникненні надзвичайних ситуацій різного характеру, що здійснюється національною системою оповіщення військ НАТО, що дислокуються на її території. Що стосується сил і засобів, призначених для виконання задач захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний і воєнний час, то основною службою в Німеччині вважається Служба захисту від катастроф. До її складу входять пожежні і санітарні формування, а також федеральне керування технічної допомоги (ТХВ). Їх діяльність, оснащення, навчання, експлуатація будинків і споруджень фінансується з федерального бюджету. При цьому для посилення служби захисту населення від катастроф залучаються інші служби і формування, підготовка яких здійснюється в різних освітніх і спеціальних школах і центрах, а також організаціях системи самозахисту населення [414].

Тому варто зазначити, що в Німеччині та Франції є багато спільного в тому числі і те, що до складу Служби захисту від катастроф входять санітарні формування, які у Франції мають назву медичних фахівців, що потрібно враховувати за умов імплементації та адаптації зазначеного досвіду в українських реаліях.

Отже, враховуючи кількість та масштабність надзвичайних ситуацій у світі складно переоцінити важливість вивчення зарубіжного досвіду щодо особливостей побудови та функціонування систем публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту та цивільної оборони, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, забезпечення пожежної безпеки з метою можливого його використання в Україні. Адже, на жаль, реформування системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні відбувається повільно, внаслідок чого кількість надзвичайних ситуацій та масштабність їх наслідків в останні роки зростає, що потребує її удосконалення на основі вивчення досвіду існуючих

передових світових практик у зазначеній сфері.

Звісно, в умовах глобальних змін клімату та посилення антропогенного навантаження на навколишнє середовище, особливого значення набуває питання своєчасного виявлення та відстеження можливих надзвичайних ситуацій та визначення шляхів їх запобігання та подолання на основі існуючого передового іноземного досвіду. Однак, цього замало, якщо мова йде виключно про вивчення теоретичних засад без залучення так званої практичної складової у питаннях застосування іноземного досвіду щодо особливостей та практичних аспектів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

Тому активізація глобальних інтеграційних процесів в сучасних умовах означає необхідність більш інтенсивного включення України в міжнародне співробітництво у сфері цивільного захисту, в тому числі шляхом налагодження співпраці з розвинутими країнами світу та міжнародними організаціями у сфері цивільного захисту в умовах існуючих викликів.

Адже метою публічного управління та адміністрування діяльністю міжнародних організацій в сфері цивільного захисту є зниження ризику і пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, підвищення гарантованого рівня безпеки особистості, суспільства і навколишнього середовища в межах показників прийнятної ризику в глобальному вимірі. А цього неможливо досягти без побудови дієвого механізму міжнародного співробітництва України в сфері цивільного захисту. Тим більше, що одним з завдань публічного управління у сфері цивільного захисту в Україні, згідно з Кодексом цивільного захисту України, є міжнародне співробітництво [123].

Так, глава 31 Кодексу цивільного захисту України «Міжнародне співробітництво у сфері цивільного захисту» передбачає:

- надання допомоги іноземним державам у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на підставі запиту про допомогу у ліквідації наслідків надзвичайної ситуації від уповноваженого на це органу іноземної держави,

яка потерпає від надзвичайної ситуації (стаття 135);

- отримання Україною міжнародної допомоги для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, яке здійснюється на підставі запиту про отримання такої допомоги або запропонованої допомоги з боку іноземних держав та міжнародних організацій (стаття 136) [123].

До складових та інструментів механізму міжнародного співробітництва в сфері цивільного захисту можна віднести:

- чинні міжнародні договори, що стосуються цієї сфери;
- заходи органів державної влади щодо розвитку міжнародного співробітництва;
- розвиток міждержавної та міжрегіональної інтеграції в сфері цивільного захисту;
- забезпечення моніторингу та аналізу ефективності виконання міжнародних програм допомоги в сфері цивільного захисту;
- ефективність виконання міжнародних зобов'язань в зазначеній сфері;
- забезпечення гармонізації українського законодавства у сфері цивільного захисту до міжнародних норм та законодавства ЄС;
- розвиток співпраці в зазначеній сфері з усіма прикордонними країнами;
- узагальнення існуючої зарубіжної практики застосування законодавства з питань, пов'язаних зі сферою цивільного захисту та розробка пропозиції щодо його вдосконалення і адаптації до українських реалій [123].

Слід зазначити, що Державна служба з надзвичайних ситуацій (ДСНС) України здійснює двостороннє співробітництво відповідно до положень 21 міжурядової Угоди; 1 рамкової конвенції; 1 рамкової програми дій; 3 меморандумів про взаєморозуміння; 1 адміністративної домовленості, а також планів спільних дій. ДСНС України та її територіальні органи здійснюють активну транскордонну співпрацю з установами та територіальними органами 12 зарубіжних країн, в тому числі з країнами, які

межують з Україною, а саме: Польщею, Словаччиною, США, Угорщиною, Молдовою, Естонією, Литвою, Німеччиною, Швейцарією, Грецією, Китаєм.

Ключовими напрямками співробітництва ДСНС України з міжнародними організаціями є контакти і програми взаємодії зі структурами ООН, ЄС, НАТО, Організації Чорноморського економічного співробітництва, Організації за демократію і економічний розвиток, Всесвітньої метеорологічної організації, Німецького товариства міжнародного співробітництва тощо [201].

Що стосується європейської інтеграції, як напрямки та інструменту реалізації механізму міжнародного співробітництва України у сфері цивільного захисту, слід вказати на співробітництво в рамках інструменту ЄС «Східне партнерство». А ДСНС України є основним бенефіціаром Проєкту ЄС «Програма з попередження, готовності та реагування на катастрофи природного та техногенного характеру для країн Східного партнерства».

Метою зазначеної Програми є посилення та розвиток потенціалу країн-учасниць Східного партнерства в сфері цивільного захисту шляхом залучення експертної та технічної підтримки ЄС. Фінансована Європейським Союзом ця Флагманська ініціатива Європейського Союзу, має загальний бюджет 5500000 євро, впроваджена в шести країнах Східного партнерства (Азербайджані, Білорусі, Вірменії, Грузії, Молдові та Україні) [201].

Програма спрямована на подальший розвиток національного інституційного та регуляторного правового поля з наголосом на політиці цивільного захисту Європейського союзу та Директиві ЄС з питань запобігання та реагування на повені. Заходи підвищення потенціалу також спрямовані на підготовку країн-партнерів до відкриття Європейського Механізму цивільного захисту Європейського Союзу для країн Східного партнерства. Продовжується вдосконалення електронного регіонального атласу ризиків. З метою запобігання ризикам та виникнення надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру організовано подальші

заходи щодо підвищення поінформованості населення [201].

Участь в Програмі сприяє підвищенню можливостей ДСНС України щодо подолання катастроф на місцевому, регіональному та національному рівнях шляхом налагодження ефективної взаємодії з ЄС і державами-учасниками Східного партнерства в сфері цивільного захисту. В межах зазначеної Програми представники ДСНС України беруть участь в міжнародних семінарах, тренінгах та навчаннях з питань цивільного захисту. Участь у зазначених заходах дає можливість поліпшити професійний рівень і досвід українських експертів, дозволяє оволодіти спеціальними процедурами ЄС і стандартами з планування, підготовки та проведення рятувальних операцій, підвищити обізнаність щодо організації цивільного захисту в країнах-учасниках Східного партнерства і сприяє налагодженню взаємодії з відповідними структурами країн учасниць Східного партнерства в сфері попередження, реагування та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Що стосується такого інструменту міжнародного співробітництва України, як міжнародні пошуково-рятувальні операції у сфері цивільного захисту, слід вказати, що Україна бере активну участь в наданні допомоги постраждалим від надзвичайних ситуацій під егідою ООН, міжнародних організацій, а також на двосторонній основі.

Так, пошуково-рятувальні підрозділи Державної служби з надзвичайних ситуацій України брали активну участь у таких міжнародних операціях з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, як: ліквідація наслідків землетрусу в Туреччині у 1999 р. та у 2011 р., Ірані – у 2003 р., в Пакистані - у 2005 р., Киргизії – у 2008 р.; надання допомоги при ліквідації наслідків паводку в Угорщині у 1999 р. та 2010 р., Польщі та Молдові – у 2010 р.; гасіння лісових пожеж у гірських районах Держави Ізраїль – у 2016 р.; гасіння масштабних лісових пожеж у Чорногорії – 2017 р. А 30-31 серпня 2017 р., на виконання Указу Президента України, згідно з запитом Уряду Грузії, екіпаж пожежного літака Ан-32ПДСНС України надав допомогу у ліквідації пожеж у гірській місцевості Грузії [201].

Для підвищення ефективності надання допомоги в проведенні міжнародних аварійно-рятувальних та пошуково-рятувальних операцій, своєчасному наданню кваліфікованої медичної допомоги постраждалому населенню в зонах надзвичайних ситуацій, підвищення ефективності обміну інформацією, а також підвищення готовності до реагування на міжнародному та національному рівнях, подано заявку на вступ українського «Мобільного рятувального центру» ДСНС України в Міжнародну дорадчу консультативну групи ООН з проведення пошуково-рятувальних операцій в умовах міста.

Також на особливу увагу заслуговує участь ДСНС України в міжнародних навчаннях з реагування на катастрофи відповідно до Програми НАТО «Партнерство заради миру». Починаючи з 2000 р. ДСНС України (МНС України) взяло участь у 10 повномасштабних міжнародних навчаннях НАТО з залученням сил і спеціального устаткування [201].

Упродовж 2020 р. забезпечено реалізацію заходів щодо співробітництва у сфері гуманітарного розмінування з міжнародними організаціями, зокрема: Офіс Координатора проєктів ОБСЄ в Україні, Міжнародний Комітет Червоного Хреста в Україні, НАТО, ООН, Агентство зменшення загрози Міністерства оборони США, Женевським міжнародним центром гуманітарного розмінування, Данською радою у справах біженців / Данською групою з розмінування та Представництвом «ХАЛО ТРАСТ» в Україні.

У межах реалізації спільного проєкту ДСНС та Данської ради у справах біженців / Данської групи з розмінування «Підготовка та залучення до виконання робіт з гуманітарного розмінування піротехнічних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій» забезпечено практичне виконання завдань щодо нетехнічного обстеження та очищення (розмінування) ділянок місцевості на території Попаснянського району Луганської області. Під час виконання завдань всього розміновано 119 тис. 764 кв. м території, виявлено та знешкоджено 541 ВВП, у тому числі протягом 2020 р. розміновано 109 тис. 298 кв. м території, виявлено та

знешкоджено 467 ВВП.

У межах реалізації спільного проєкту ДСНС та Представництва «ХАЛО ТРАСТ» в Україні «Гуманітарна протимінна діяльність на сході України» у 2020 р. розпочато виконання робіт з гуманітарного розмінування ділянки місцевості в районі с. Гнутове Донецької області. За період виконання завдань розміновано 1578 кв. м території, виявлено та знешкоджено 21 ВВП [105].

Отже, на сучасному етапі державотворення існує потреба модернізації системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні з урахуванням передового іноземного досвіду. Тому вирішення існуючих проблем ефективності публічного управління діяльністю міжнародних організацій у сфері цивільного захисту в умовах глобалізаційних викликів має бути спрямоване на запобігання та ліквідацію надзвичайних ситуацій як на території України, так і в світі, а співробітництво України з міжнародними організаціями та іншими країнами у сфері цивільного захисту має враховувати національні інтереси нашої держави та сприяти удосконаленню національної системи публічного управління та адміністрування у зазначеній сфері.

В цілому, аналіз розвитку цивільного захисту в зарубіжних країнах свідчить, що керівництво цих держав приділяє значну увагу, насамперед, питанням прогнозування та запобігання виникнення надзвичайних ситуацій, можливих сценаріїв їх розвитку, а також організації заходів цивільного захисту та оперативному реагуванню на їх виникнення. В цілому, на наш погляд, Україна, як і США, Німеччина, Великобританія, Франція та інші країни світу, досвід публічного управління та адміністрування цивільним захистом яких було проаналізовано, повинна формувати систему управління цивільним захистом на упередження та недопущення надзвичайних ситуацій та чітко планувати заходи ліквідації наслідків стихійних лих і злагоджено та ефективно діяти у разі їх настання.

Таким чином, існуючий зарубіжний досвід побудови системи

публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту може бути використаний при удосконаленні механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту України, зрозуміло, з урахуванням специфіки нашої країни. Перш за все слід звернути увагу на наступні принципові моменти: організацію управління рятувальними службами; принципи побудови рятувальних служб в зарубіжних країнах; державну підтримку рятувальників та рятувальних служб; навчання населення та спеціалістів діям в умовах надзвичайних ситуацій; нормативно-правове регулювання питань захисту людей при надзвичайних ситуаціях; міжнародне співробітництво (особливо в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції України).

Висновки до розділу 2

1. Виявлення та аналіз механізму дії небезпек дають можливість вирішити дві важливі в методологічному та практичному плані завдання. По-перше, дозволяють побачити та проаналізувати систему взаємозв'язків між його елементами, що має дуже важливе значення для створення системи захисту об'єкта від небезпек. По-друге, допомагають розробити чітку систему класифікації небезпек. Тому знання сутнісних характеристик та класифікації надзвичайних ситуацій служить теоретичною та методологічною основою для аналізу можливості їх виникнення в Україні.

2. Основним законом, який регулює відносини, пов'язані з захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, та визначає повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, права й обов'язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності є Кодекс цивільного захисту України, який регламентує діяльність органів державної влади у сфері

забезпечення захисту суспільства та держави та забезпечує усунення дублюючих управлінських функцій органів публічної влади, кодифікацію законодавства, що регулює надзвичайні ситуації та уніфікацію термінологічної бази нормативно-правових актів цивільного захисту. Окрім того, Кодекс цивільного захисту України регулює всі суспільні відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від випадків виникнення надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної національної системи цивільного захисту.

3. Сутність та зміст публічного управління та адміністрування в останні десятиліття істотно змінилася, що змушує шукати нові моделі управління, окрім ринкових та ієрархічних, в тому числі у сфері цивільного захисту. Плюралізація громадських структур, складність взаємовідносин між різними групами населення, високий рівень суспільних потреб та очікувань, зростання масштабу невизначеності та ризику, глобалізація світової економіки та розвиток соціальних мереж, падіння довіри населення до урядів та державних органів управління в цілому, інформатизація суспільства – все це і багато іншого призвело до перегляду традиційних публічно управлінських підходів.

4. В межах виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та з метою подальшої євроінтеграції нашої країни, необхідно продовжувати активну співпрацю з ЄС у межах Механізму цивільного захисту Європейського Союзу (UCPM) у питаннях, пов'язаних з протидією російській військовій агресії, протидії пандемії COVID-19, а також у питаннях запобігання надзвичайним ситуаціям та подолання їх наслідків. Україна має можливість звернутися за допомогою до Механізму цивільного захисту ЄС в межах особливої співпраці (Угода про асоціацію з ЄС та статус країни-кандидата на вступ в ЄС дають таку можливість) з метою участі у спільних навчаннях чи проєктах, обміну експертами тощо. Це допоможе координувати заходи української влади щодо готовності та запобігання

надзвичайним ситуаціям та сприятиме обміну існуючим досвідом, сприятиме підвищенню рівня підготовки рятувальників, дозволить силам цивільного захисту краще розуміти різні практичні та методичні підходи щодо проведення рятувальних операцій та діяти спільно та взаємозамінно з рятувальниками країн ЄС в умовах протидії надзвичайним ситуаціям та подолання їх наслідків. Тобто спільні можливості сил цивільного захисту України і країн ЄС та можливості Механізму цивільного захисту ЄС (UCPM) дозволять посилити можливості кожної сторони та послідовніше реагувати на існуючі виклики сьогодення не тільки на території партнерів, а й по всьому світі.

5. Аналіз публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в зарубіжних країнах свідчить, що держава приділяє значну увагу, насамперед, питанням прогнозування та запобігання виникнення надзвичайних ситуацій, можливих сценаріїв їх розвитку, а також організації заходів цивільного захисту щодо ліквідації надзвичайних ситуацій. В цілому, на наш погляд, Україна, як і всі розвинуті країни світу (США, Німеччина, Великобританія, Франція, інші країни світу), досвід публічного управління та адміністрування цивільним захистом яких було проаналізовано, повинна формувати систему публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту на упередження та недопущення надзвичайних ситуацій та чітко планувати заходи ліквідації наслідків стихійних лих і злагоджено та ефективно діяти у разі їх настання, в тому числі на основі міжнародного співробітництва у зазначеній сфері.

РОЗДІЛ 3.

СУЧАСНИЙ СТАН ТА РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

3.1. Аналіз надзвичайних ситуацій в Україні в контексті причин виникнення, класифікації та їх наслідків

Сучасні світові тенденції свідчать про зростання кількості та складності надзвичайних подій, важкість їх наслідків, як для населення, так і для територій. Це змушує розглядати надзвичайні ситуації, як серйозну загрозу безпеці окремої людини, суспільству та навколишньому середовищу, а також стабільності розвитку, як окремої держави, так і цивілізації загалом.

Захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, а також захист життя й здоров'я громадян України від небезпечних наслідків аварій і катастроф техногенного, екологічного, природного й військового характеру є однією з важливих функцій держави, яка формує сутність та зміст цивільного захисту.

Так, відповідно до Конституції України, кожен громадянин України має право на захист свого життя і здоров'я від наслідків аварій, катастроф, пожеж, стихійного лиха та на вимогу гарантій забезпечення реалізації цього права від органів державної влади та суб'єктів господарювання [128].

Однією з важливих функцій держави є цивільний захист, який спрямований на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, а також захист життя й здоров'я громадян України від небезпечних наслідків аварій і катастроф техногенного, екологічного, природного й військового характеру [123].

А належна реалізація вказаної функції цивільного захисту можлива лише за умов всебічного забезпечення результативності та ефективності

функціонування всіх складових системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні, головною ланкою якої є Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС).

Упродовж 2021 р. органами та формуваннями ДСНС забезпечено оперативне реагування на 124 класифікованих надзвичайних ситуацій (далі – НС), які, відповідно до Національного класифікатора «Класифікатор надзвичайних ситуацій» ДК 019:2010, розподілилися на: техногенного характеру – 53, природного характеру – 65, соціального характеру – 6; за масштабами: державного рівня – 3, регіонального – 5, місцевого – 53, об’єктового – 63 (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Кількісні показники надзвичайних ситуацій, що виникли в Україні.

Показники	2020 р.	2021 р.	Зменшення (–), збільшення (+), %
Загальна кількість НС, в т.ч.:	116	124	+ 6,9
техногенного характеру	47	53	+ 12,8
природного характеру	64	65	+ 1,6
соціального характеру	5	6	+ 20,0
<i>В тому числі за рівнями:</i>			
державного рівня	6	3	– 50,0
регіонального рівня	4	5	+ 25,0
місцевого рівня	50	53	+ 4,0
об’єктового рівня	56	63	+ 12,5
Загинуло людей внаслідок НС	170	148	– 12,9
Постраждало людей внаслідок НС	1026	545	– 46,9
Матеріальні збитки від НС, тис. грн.	28262709	660052	– 97,7

Три надзвичайні ситуації державного рівня в 2021 р. в Україні сталися унаслідок:

- пожежі, що виникла 21 січня 2021 р. на другому поверсі двоповерхового житлового будинку (який експлуатувався, як будинок для літніх людей) по вул. Нижня Гийівська, 150 у м. Харкові. Внаслідок НС

загинуло 16 осіб. Силами ДСНС під час гасіння пожежі врятовано 12 осіб. Всього до ліквідації наслідків надзвичайної ситуації було залучено 149 осіб та 32 од. техніки, з них від ДСНС 67 осіб та 17 од. техніки;

- відсутності постачання природного газу бюджетним установам на осінньо-зимовий період 2021/2022 рр., що виникла у жовтні 2021 р. на території 24 областей та м. Києва;

- зіткнення вантажного автомобіля з маршрутним мікроавтобусом сполученням «Борзна-Чернігів», що сталася 07 грудня 2021 р. на автошляху Н-27 Чернігів-Грем'яч поблизу с. Брусилів Чернігівського району Чернігівської області. Внаслідок НС загинуло 13 осіб, 7 осіб травмовано, 3 – врятовано. До ліквідації наслідків надзвичайної ситуації залучалося 113 осіб та 45 од. техніки, з них від ДСНС 30 осіб та 13 од. техніки [105].

За результатами реагування силами цивільного захисту на зазначені надзвичайні ситуації було врятовано життя 5871 осіб, в тому числі під час пожеж – 1734 осіб, надзвичайних ситуацій – 130 осіб, небезпечних подій – 2557 осіб, на об'єктах туристичних відвідувань у гірській місцевості – 754 осіб, на об'єктах, що обслуговуються гірничорятувальними формуваннями ДСНС – 26 осіб, на водних об'єктах – 670 осіб.

Так, в межах діяльності водолазних підрозділів ДСНС упродовж 2021 р. на водних об'єктах України врятовано 670 осіб, у тому числі 145 дітей, що на 16,7 % більше ніж у 2020 р. (574 особи, з яких 111 дітей), з них підрозділами ДСНС – 314 осіб, у тому числі 57 дітей (2020 р. – 228 осіб, з яких 21 дитину). Нажаль, відмічається збільшення кількості загиблих дітей на 9,1 % із 1315 загиблих осіб (2020 р. – 1205 осіб, з яких 107 дітей), з яких водолазно-рятувальними підрозділами ДСНС піднято з води 716 тіл загиблих, із них 41 дитину [105].

Авіацією ДСНС на виконання завдань за призначенням здійснено: 22569 польотів застосування за призначенням; 56 польотів для виконання спеціальних завдань; 88 польотів для перевезення мобільних оперативних груп ДСНС, перевезено 329 осіб; 11 польотів для виконання санітарних

рейсів та аеромедичної евакуації 11 тяжкохворих осіб; 79 польотів для проведення повітряного моніторингу місцевості [105].

В межах діяльності державних воєнізованих аварійно-рятувальних формувань гірничорятувальними формуваннями впродовж 2021 р. врятовано 26 осіб (2020 р. – 68), надано домедичну допомогу – 12 особам (2020 р. – 17). Забезпечено постійне та обов'язкове аварійно-рятувальне обслуговування 537 об'єктів, щодо яких існує небезпека виникнення надзвичайних ситуацій, та здійснено 10437 виїздів для проведення: виробничо-технічних робіт – 8312; профілактичних робіт – 2056; аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт – 69 [105].

В межах діяльності гірських пошуково-рятувальних підрозділів гірськими пошуково-рятувальними формуваннями ДСНС протягом 2021 р. здійснено 3033 виїзди (2020 р. – 2603) під час яких проведено: аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт – 696 (2020 р. – 558); профілактичних (технічних) заходів – 2337 (2020 р. – 2045).

Впродовж 2021 р. врятовано 754 особи (2020 р. – 653), надано домедичну допомогу 427 особам (2020 р. – 281), забезпечено безпеку 39 фізкультурно-оздоровчих та спортивних заходів державного та регіонального рівнів (2019 р. – 19), перед виходом на туристичні маршрути проведено інструктажі 52073 туристам у складі 6957 туристичних груп (2020 р. – 41494 та 5720 груп).

Отже, внаслідок надзвичайних ситуацій в Україні упродовж 2021 р. загинуло 148 осіб (з них 16 дітей) та постраждало 545 осіб (з них 323 дитини). Кількість загиблих від надзвичайних ситуацій зменшилась майже на 13 %, а кількість постраждалих від НС зменшилася майже вдвічі (2021 р. – 545 осіб, 2020 р. – 1026 осіб).

В Україні з 2020 р. триває розвиток медико-біологічної надзвичайної ситуації державного рівня, спричиненої коронавірусом SARSCoV-2: за інформацією МОЗ України у 2021 р. зареєстровано 2 млн 608 тис. 196 випадків захворювання людей на коронавірус COVID-19, з яких 77409 –

летальні. Загалом (станом на кінець 2021 р.) із початку пандемії в Україні зареєстровано 3 млн. 672 тис. 675 випадків захворювання людей на коронавірус COVID-19, із них 96089 – летальні).

Порівняно з 2020 р., загальна кількість надзвичайних ситуацій в Україні у 2021 р. дещо збільшилася (на 8 надзвичайних ситуацій або на 7 %), при цьому кількість надзвичайних ситуацій природного характеру збільшилася на 1,6 %, а кількість надзвичайних ситуацій техногенного характеру – на 12,8 % (табл. 3.2).

Одночасно, упродовж 2021 р. спостерігалось зменшення кількості загиблих та постраждалих в надзвичайних ситуаціях на 12,9 % та 46,9 % відповідно (більшість загиблих припадає на НС техногенного характеру, які сталися унаслідок пожеж (вибухів) та аварій на транспорті; переважна більшість постраждалих зареєстрована в медико-біологічних надзвичайних ситуацій, які сталися унаслідок інфекційних захворювань людей на COVID-19) [105].

Однак, незважаючи на зменшення кількості загиблих в умовах надзвичайних ситуацій, значна кількість загиблих продовжує фіксуватися в умовах надзвичайних ситуацій техногенного характеру, а саме унаслідок пожеж.

Так, упродовж 2021 р. в Україні в населених пунктах та на об'єктах суб'єктів господарювання було зафіксовано 79457 пожеж, що на 21,5 % менше порівняно з 2020 р.

Внаслідок пожеж загинуло 1853 людини (у тому числі 35 дітей), 1383 людини отримали травми (з них 90 дітей). Порівнюючи з 2020 р., кількість загиблих унаслідок пожеж збільшилася на 7,2 %, а кількість травмованих на пожежах зменшилася на 4,8 %. Кількість дітей, які загинули внаслідок пожеж, зменшилася на 23,9%, а травмованих на пожежах – на 15,9 %.

Слід зазначити, що матеріальні втрати від пожеж становили 13 млрд. 363 млн. 545 тис. грн, у тому числі прямі збитки становили 3 млрд. 181 млн. 197 тис. грн., побічні – 10 млрд. 182 млн. 348 тис. грн.

Таблиця 3.2

Характеристика кількісних показників класифікованих
надзвичайних ситуацій (НС) в Україні [105]

Вид НС	Кількість НС		Загинуло людей		Постраждало людей	
	2020 р.	2021 р.	2020 р.	2021 р.	2020 р.	2021 р.
<i>НС техногенного характеру</i>						
НС унаслідок аварій чи катастроф на транспорті	13	5	57	24	34	33
НС унаслідок пожеж, вибухів	26	28	66	88	27	31
НС унаслідок раптового руйнування будівель і споруд	4	3	0	0	0	11
НС унаслідок аварій у системах життєзабезпечення	4	17	0	0	0	0
Всього НС техногенного характеру	47	53	123	112	61	75
<i>НС природного характеру</i>						
Геологічні НС	0	1	0	0	0	0
Метеорологічні НС	12	10	0	2	10	8
Гідрологічні НС поверхневих вод	3	1	5	0	0	0
НС, пов'язані з пожежами у природних екологічних системах	13	3	16	0	854	0
Медико-біологічні НС	35	50	13	22	96	462
Всього НС природного характеру	64	65	34	24	960	470
<i>НС соціального характеру</i>						
Встановлення вибухового пристрою у багатолюдному місці, установі (організації, підприємстві), житловому секторі, транспорті	1	0	0	0	4	0
Збройний напад, захоплення й утримування установи правоохоронних органів або реальна загроза здійснення такої акції	0	2	0	0	0	0
НС, пов'язані з нещасними випадками з людьми	4	4	13	12	1	0
Всього НС соціального характеру	5	6	13	12	5	0
ВСЬОГО НС	116	124	170	148	1026	545

При цьому під час ліквідації пожеж врятовано 1734 людини (-5,3 % порівняно з 2020 р.), у тому числі 201 дитина (-39,1 %) та матеріальних цінностей на суму 6 млрд. 667 млн. 428 тис. грн.

У будівлях і спорудах житлового сектору виникло 28350 пожеж (- 4,5 %), внаслідок яких загинула 1729 людина (+ 8,5 %). На об'єктах, на яких здійснюється державний нагляд (контроль), виникло 2246 пожеж (- 8,9 %), із них 55 пожеж – у житлових будинках (- 3,5 %). На підприємствах, в організаціях, закладах: приватної власності виникло 1484 пожежі; колективної власності – 323 пожежі; комунальної (муніципальної) власності – 287 пожеж; загальнодержавної власності – 139 пожеж.

Слід зазначити, що ліквідація наслідків пожеж та інших надзвичайних ситуацій, а також проведення відновлювальних робіт та гуманітарного розмінування відбувалися також в районі проведення операції Об'єднаних сил на території Донецької та Луганської областей.

Так, упродовж 2021 р. до виконання завдань за призначенням від ДСНС залучалося понад 1 тис. осіб та 140 од. техніки, якими: ліквідовано 6801 пожежу (Донецька – 4346 пожеж, Луганська – 2445 пожеж), під час яких врятовано 135 осіб (Донецька – 74, Луганська – 61) та 1952 будівлі і споруди (Донецька – 732, Луганська – 1220); відновлено 655 житлових будинків та об'єктів інфраструктури пошкоджених внаслідок обстрілів; забезпечено роботу семи пунктів надання допомоги населенню, розташованих у межах контрольних пунктів в'їзду / виїзду уздовж лінії зіткнення на території Донецької («Майорське», «Мар'їнка», «Новотроїцьке» та «Гнутове») та Луганської («Золоте», «Станиця Луганська», «Щастя») областей, у яких надано допомогу понад 6 тис. людей.

Піротехнічними підрозділами ДСНС у 2021 р. забезпечено оперативне реагування на всі випадки виявлення населенням вибухонебезпечних предметів та виконання планових робіт з гуманітарного розмінування території України. Всього здійснено 12909 виїздів, виявлено, вилучено та знешкоджено 89614 вибухонебезпечних предметів (далі – ВНП), із них 1345

авіаційних бомб, обстежено та розміновано територію загальною площею 4552 га та 173,6 га акваторії водних об'єктів, у тому числі під час гуманітарного розмінування територій Донецької та Луганської областей виявлено та знешкоджено 37796 ВВП, обстежено та розміновано 1833 га території та 14,24 га акваторії водних об'єктів [105].

Також під час виконання заходів щодо утилізації надлишкових та непридатних до використання боєприпасів у рамках виконання Імплементативної угоди між Кабінетом Міністрів України та НАТО піротехнічними підрозділами ДСНС знищено 20552 ВВП.

Упродовж 2021 р. забезпечено реалізацію заходів щодо співробітництва у сфері протимінної діяльності з міжнародними організаціями, зокрема: Офісом Координатора проєктів ОБСЄ в Україні, Міжнародним Комітетом Червоного Хреста в Україні, НАТО, Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй, Женевським міжнародним центром гуманітарного розмінування, Данською радою у справах біженців, Представництвом «ХАЛО ТРАСТ» в Україні та Шведським центром протимінної діяльності (SWEDEC). У рамках реалізації спільного проєкту ДСНС та Данської ради у справах біженців «Підготовка та залучення до виконання робіт з гуманітарного розмінування піротехнічних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій – Фаза 2» впродовж 2021 р. на території Сєверодонецького району Луганської області очищено 112737 кв. м території, виявлено та знешкоджено 716 ВВП [105].

У рамках реалізації спільного проєкту з представництвом «ХАЛО ТРАСТ» в Україні «Гуманітарна протимінна діяльність на сході України» виконувалися роботи з гуманітарного розмінування ділянки місцевості на території Лівобережного району м. Маріуполя Донецької області.

За період виконання завдань розміновано 24457 кв. м території, виявлено та знешкоджено 375 ВВП. Також упродовж 2021 р. у рамках міжнародної співпраці у сфері протимінної діяльності було проведено тренінги для особового складу ДСНС за такими основними напрямками:

- міжнародні стандарти з протимінної діяльності;
- гуманітарне розмінування відповідно до сучасних міжнародних практик;
- надання домедичної допомоги;
- управління інформацією у протимінній діяльності;
- нетехнічного обстеження території;
- знешкодження вибухонебезпечних предметів;
- інформування населення про ризики від вибухонебезпечних предметів;
- обслуговування та ремонт приладів пошуку вибухонебезпечних предметів;
- ідентифікація вибухонебезпечних предметів;
- протидія саморобним вибуховим пристроям [105].

З початком російської військової агресії 24 лютого 2022 р. площа гуманітарного розмінування території України значно збільшилася.

Так, на кінець травня 2022 р., за даними органів державної влади, вже близько 50% української території (приблизно 300 тис. км²) постраждало від військових дій, тому для мирних жителів, які повертаються на звільнені території, існує загроза мін, вибухових речовин і боєприпасів, що не розірвалися, адже вибухівка може знаходитися будь-де – у полях, на вулицях, на підприємствах, у приватних будинках [133].

Станом на 22 травня 2022 р., за оперативною інформацією ДСНС України, за весь період російської військової агресії піротехнічні підрозділи найчастіше залучалися до роботи: в Харківській області – 4316 рази, Київщині – 2276, Миколаївщині – 1319, Чернігівщині – 1174, Черкащині – 757, Сумщині – 524 рази. Всього з початку широкомасштабного російського військового вторгнення знешкоджено 116548 вибухонебезпечних предметів та 593,4 кг вибухової речовини, у тому числі 1977 авіаційних бомб, обстежено територію площею 22560 га [218].

Наразі в процесі розмінування на більш ніж половині території України задіяно близько 550 українських фахівців і 250 транспортних засобів [133].

Слід зазначити, що піротехнічні підрозділи ДСНС вилучають та знешкоджують від 2 до 5 тис. вибухонебезпечних предметів щодня [319], але цього, на жаль, недостатньо, що потребує відповідної міжнародної допомоги.

Водночас населення, дбаючи про свою безпеку, має діяти у випадку мінної небезпеки наступним чином:

- уникати снаряди, які не розірвались, адже під час обстрілу деякі снаряди можуть не спрацювати одразу, але вони готові вибухнути будь-якої миті, тому не можна їх підбирати;
- не брати в руки знайдені предмети, зокрема, дитячі іграшки та гаджети, які розкидані на землі – це можуть бути замасковані вибухові пристрої (особливо важливо це пояснити дітям).

Окрім того, заборонено:

- наближатися до вибухонебезпечних предметів;
- пересувати вибухонебезпечні предмети або брати їх до рук;
- розбирати, кидати, бити по вибухонебезпечним предметам;
- розпалювати поряд багаття або кидати в нього вибухонебезпечні предмети;
- приносити вибухонебезпечні предмети додому.

Обов'язково, про усі знахідки вибухонебезпечних предметів потрібно повідомляти рятувальників або національну поліцію [363].

Отже, аналіз небезпек і загроз техногенного та природного характеру, виникнення НС свідчить, що за останні 10 років в Україні спостерігаються тенденції до їх зменшення (у 2020-2021 рр. зафіксовано найменшу кількість НС за період спостережень, починаючи з 2012 р.), однак рівень ризиків виникнення НС природного і техногенного характеру та ризиків збитків від них залишаються практично незмінними та досить високими.

Позитивною тенденцією останнього періоду в Україні є той факт, що в 2021 р. зафіксовано найменшу кількість загиблих в надзвичайних ситуаціях –

148 осіб, що більш, ніж у 2 рази менше, ніж було загиблих у 2012 р. (301 особа) (рис. 3.1).

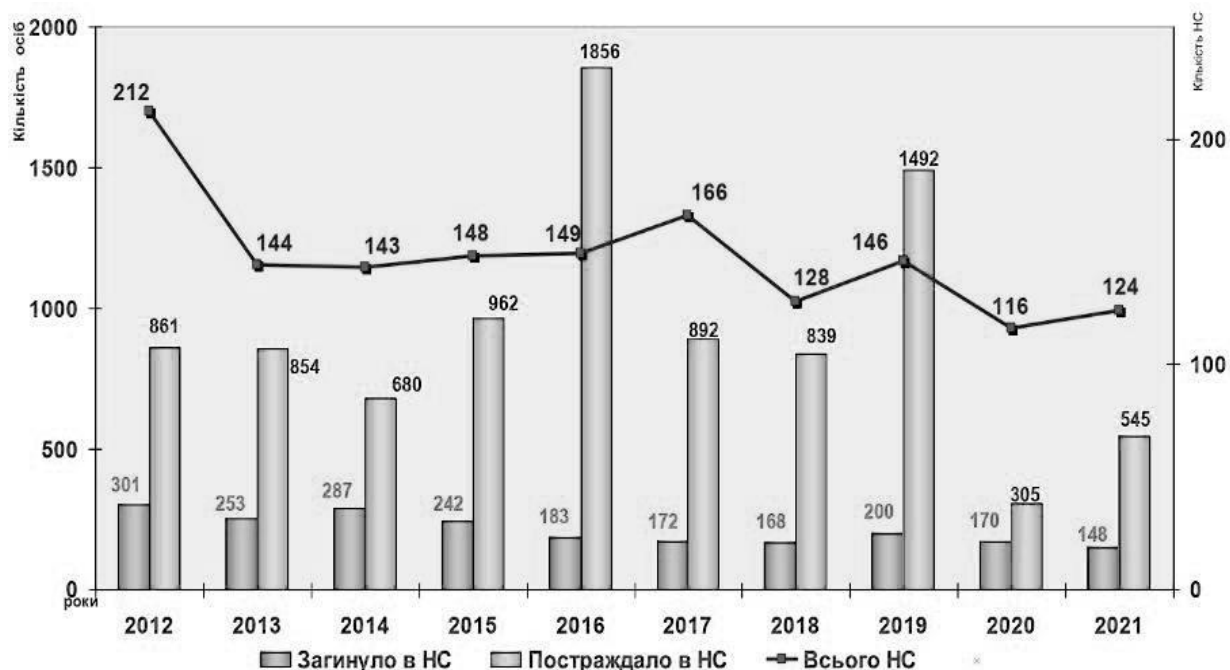


Рис. 3.1. Динаміка виникнення надзвичайних ситуацій та їх наслідків в Україні [105].

І це при тому, що ще у 2019 р. кількість постраждалих від надзвичайних ситуацій в Україні у порівнянні з попереднім 2018 р. збільшилась аж на 77,8 %, а кількість загиблих – на 18,5 %.

Слід зазначити, що в 2019-2021 рр. зареєстрована значна кількість постраждалих внаслідок медико-біологічних надзвичайних ситуацій.

Якщо у 2019 р. це були винятково захворювання на кір, сальмонельоз, гострі кишкові та респіраторні вірусні інфекції, то у 2020 р. та 2021 р. до них додався COVID-19 [11].

Тому упродовж 2020-2021 рр. підрозділи ДСНС у межах власної компетенції активно долучалися до виконання завдань щодо запобігання та протидії поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19 на території України.

Зазначаємо, що в Україні коронавірусну інфекцію Covid-19 (пневмонію нового типу) вперше було діагностовано 3 березня 2020 р. в м. Чернівцях, а

вже 13 березня 2020 р. було зафіксовано перший летальний випадок внаслідок коронавірусної інфекції. Станом на 23 лютого 2022 р. в Україні налічувалося вже 4809624 осіб, які заразилися коронавірусом (11,7% від загальної кількості населення країни), з них померлих – 105505 (2,2% від тих, хто захворів); проведено ПЛР-тестувань – 19521252 [220].

Тема коронавірусу з початком російської військової агресії проти України 24 лютого 2022 р. відійшла на другорядні позиції, хоча, звісно, COVID-19 нікуди не зник.

Так, станом на 28 травня 2022 р. активних випадків захворювання зафіксовано близько 29 тис. осіб, а госпіталізованих – близько 1,5 тис. І хоча кількість нових випадків захворювання знижувалася, це є наслідок фактору сезонності та зменшення рівня тестування. Адже, наприклад, послуги тестування в умовах війни не надаються в Донецькій та Луганській областях, де ведуться активні бойові дії. Окрім того, у перші тижні війни, особливо на етапі, коли була велика кількість внутрішньопереміщених осіб, у деяких регіонах країни рівень тестування знижувався майже на 90% [207].

Триває й вакцинація проти коронавірусу у всіх областях країни (окрім Донецької та Луганської областей), адже жодних нормативних, юридичних чи організаційних підстав щодо його припинення немає.

Нажаль, істотною перешкодою для вакцинації стає зменшення медичної інфраструктури: якщо до війни працювало понад 3,5 тис. пунктів щеплення, 500 центрів масової вакцинації та 1400 мобільних бригад для важкодоступних груп населення. Наразі 1 тис. пунктів щеплення, майже 1 тис. мобільних бригад та близько 350 масових центрів вакцинації було закрито через питання безпеки та переорієнтацію медичних працівників, що негативно вплинуло на темпи вакцинації. Так, якщо до 24 лютого 2022 р. в Україні проводилося близько 100 тис. щеплень на день, то в умовах війни лише 50-60 тис. на тиждень. В цілому, на кінець травня 2022 р. в Україні вакциновано від коронавірусу лише 42% населення [207].

Нажаль, можна з великою долею ймовірності стверджувати, що навіть

зазначений невисокий рівень вакцинації в Україні не відповідає реальному стану справ повною мірою, адже в статистику також ввійшли показники «фейкової» вакцинації через наявність підроблених документів так званої «вакцинації».

Це дозволяє передбачити ситуацію, коли підрозділи ДСНС у межах власної компетенції і в подальшому можуть активно залучатися до виконання завдань щодо запобігання поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19 на території України, особливо в осінньо-зимовий, сприятливий для розповсюдження хвороби період.

Слід зазначити, що профілактика виникнення і мінімізація наслідків надзвичайних ситуацій прямо залежить від інформованості населення щодо умов виникнення, профілактики та особливостей запобігання зазначених надзвичайних ситуацій. Вчасне та ефективне реагування громадян на загрози виникнення надзвичайних ситуацій та доцільні дії під час їх перебігу та ліквідації наслідків, є запорукою мінімізації негативних впливів, як на людей, так і на навколишнє середовище.

Так, на думку П. Волянського та І. Талана, населення України практично не готове належним чином реагувати на існуючі сучасні виклики. Однією з причин такого стану вони вважають прорахунки в системі публічного управління та адміністрування процесом навчанням населення діям в умовах надзвичайних ситуацій [48].

Тобто, важелі державного впливу на зазначений процес вивчені ще недостатньо і чимало питань стосовно напрямків підвищення результативності системи публічного управління та адміністрування процесу навчання населення у сфері цивільного захисту в сучасних умовах залишаються недостатньо ефективними.

Забезпечення обізнаності населення щодо дій у надзвичайній ситуації є одним з основних завдань єдиної державної системи цивільного захисту та регулюється засобами публічного управління в сфері цивільного захисту [123].

В Україні існує ціла низка нормативних документів, які регулюють питання навчання населення діям в умовах надзвичайних ситуацій.

Так, в Кодексі цивільного захисту України навчання населення щодо поведінки та дій у разі виникнення надзвичайної ситуації є одним з основних завдань єдиної державної системи цивільного захисту. Згідно Кодексу, визначення порядку навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях належить до повноважень Кабінету Міністрів України у сфері цивільного захисту. До його повноважень також належить затвердження плану комплектування з навчання фахівців та керівного складу, діяльність яких пов'язана з організацією та здійсненням заходів з питань цивільного захисту.

Кодекс цивільного захисту України відокремлює особливості навчання різних категорій населення. Так навчання працюючого населення організовується і здійснюється за місцем роботи (за рахунок коштів роботодавця та в робочий час). В учнів, студентів та дошкільнят під час навчально-виховного процесу відбувається навчання діям в разі надзвичайних ситуацій та формування у них культури безпеки життєдіяльності, відповідно до певних вікових норм. Непрацююче населення повинно самостійно навчатись діяти в надзвичайних ситуаціях за допомогою інформаційно-довідкових матеріалів з питань цивільного захисту [123].

Керівники, їх заступники, та фахівці, які займаються організацією цивільного захисту, проходять курсову підготовку в навчально-методичних центрах цивільного захисту і безпеки життєдіяльності, які утворені ДСНС спільно з місцевими органами влади.

Урядом визначений механізм організації та проведення навчання населення, який закріплений в ДСТУ 5058:2008 «Навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях» Національного стандарту України «Безпека у надзвичайних ситуаціях». Він встановлює основні положення організації та проведення навчання населення доцільним діям у разі надзвичайних ситуацій. В стандарті визначений порядок розподілу населення на навчальні групи, основні завдання, форми й методи проведення навчання, його

матеріально-технічне, організаційне та методичне забезпечення [80].

Постановами Кабінету Міністрів України (від 23 жовтня 2013 р. № 819 «Про затвердження Порядку проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту»; від 28 березня 2018 р. № 230 «Про внесення змін до Порядку проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту»; від 6 листопада 2019 р. № 916 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України»; від 5 лютого 2020 р. № 49 «Про утворення Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту») визначений порядок організації і проведення навчання з категорією посад керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією та здійсненням заходів з питань цивільного захисту. Згідно вимог Уряду навчання таких осіб здійснюється шляхом проведення функціонального навчання і практичної підготовки. За визначенням, закріпленим в постанові «Функціональне навчання – це навчання осіб, які за класифікацією професій належать до керівників, професіоналів і фахівців, з метою набуття та систематичного оновлення спеціальних знань, умінь і навичок з питань цивільного захисту» [258; 270].

Знання з функціонального навчання у зазначеній сфері закріплюються фахівцями шляхом набуття практичних вмінь та навичок під час командно-штабних, штабних та спеціальних об'єктових навчань і тренувань з питань цивільного захисту.

Також на державному рівні визначені навчальні установи, які проводять функціональне навчання у сфері цивільного захисту, складений перелік посад, для яких даний вид навчання є обов'язковим й визначена періодичність його проходження. Якщо з практичної підготовки керівного складу і фахівців Навчально-методичні центри цивільного захисту та безпеки життєдіяльності надають безоплатні послуги суб'єктам господарювання, то функціональне навчання здійснюється за контрактом, тобто за рахунок

коштів фізичних та юридичних осіб.

Постановою Кабінету Міністрів України від 26.06.2013 р. № 444 затверджений порядок здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях, який визначає механізм організації навчання населення, його види та форми. Зокрема постанова визначає, що навчально-методичне забезпечення навчання населення здійснюється ДСНС разом з Міністерством освіти і науки України (МОН). Організація ж навчання відбувається окремо.

Так, МОН відповідає за організацію навчання дітей дошкільного віку, школярів та студентів; ДСНС, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування організовують навчання працюючого і непрацюючого населення [271].

Так, існує декілька видів програм підготовки до дій в надзвичайних ситуаціях, за якими навчаються працюючі громадяни, в залежності від тих функціональних обов'язків, які вони виконують:

- програми загальної підготовки працівників передбачене вивчення інформації про ймовірність виникнення та доречні дії під час надзвичайних ситуацій. Окрім того, в межах даних програм слухачі повинні отримати навички користування засобами індивідуального та колективного захисту й надання домедичної допомоги потерпілим;
- програми спеціальної підготовки працівників розробляються для фахівців, які входять до складу спеціалізованих служб і формувань цивільного захисту. Під час навчань такі співробітники знайомляться з обов'язками, які на них покладені, набувають навичок користування технікою, приладами, засобами захисту та вивчають порядок і особливості проведення рятувальних та інших невідкладних робіт;
- програми додаткової підготовки з техногенної безпеки призначені для працівників, які працюють на об'єктах підвищеної небезпеки з метою набуття ними поглиблених знань про джерела небезпеки на об'єкті, де вони працюють, про небезпечні речовини, які використовуються у виробничому процесі, які при певних обставинах можуть спричинити

виникнення надзвичайної ситуації;

- програми пожежно-технічного мінімуму складаються для навчання працівників, задіяних на роботах з підвищеною пожежною небезпекою з метою підвищення рівня загальних пожежно-технічних знань, вивчення правил пожежної безпеки на виробництві та відпрацювання дій в разі виникнення пожежі з застосуванням первинних засобів пожежогасіння;
- програми прискореної підготовки працівників до дій в особливий період розробляються для навчання способам захисту від наслідків надзвичайних ситуацій працівників, які будуть продовжувати роботу на підприємствах у воєнний час. За такими програмами навчають у разі введення в дію планів цивільного захисту на особливий період.

Також на підприємствах, в установах та організаціях передбачене ведення планувальних, облікових і звітних документів з навчального процесу у сфері цивільного захисту; оформлення стендів, розміщення схем, навчальних посібників і зразків в місцях, доступних для ознайомлення співробітниками підприємств, установ та організацій.

Для підвищення якості навчання за переліченими програмами, Положенням передбачена підготовка викладачів, які його здійснюють (на підприємствах, в установах та організаціях) на територіальних курсах і в навчально-методичних центрах цивільного захисту [271].

Велика увага має приділятися навчанню населення правилам пожежної безпеки (нажаль, реалії дещо інші).

Так, наказом Міністерства внутрішніх справ України від 05.12.2019 р. № 1021 затверджений «Порядок затвердження програм навчання та інструктажів з питань пожежної безпеки організації та контролю за їх виконанням», який спрямований на підвищення рівня знань з питань пожежної безпеки співробітників організацій, підприємств та установ різних форм власності з метою зменшення кількості пожеж на об'єктах різних форм власності. Порядок встановлює «механізм затвердження керівниками підприємств, установ та організацій програм спеціального навчання

(пожежно-технічний мінімум) та програм навчання посадових осіб з питань пожежної безпеки, порядок організації і контролю за виконанням й дотриманням вимог, встановлених програмами навчання з питань пожежної безпеки та організації проведення інструктажів з питань цивільного захисту, пожежної безпеки й дій у надзвичайних ситуаціях» [272].

Окремо здійснюється навчання в системі ДСНС, до якого залучаються співробітники центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, на які поширюється дія законів у сфері цивільного захисту з метою відпрацювання навичок компетентного, відповідального управління техногенною і природною безпекою населення, територій та об'єктів господарської діяльності, зменшення ризиків виникнення надзвичайних ситуацій та підвищення компетентності під час реагування на них [47].

Аналіз нормативно-правових джерел, за допомогою яких здійснюється публічне управління та адміністрування процесу навчання населення України діям в умовах надзвичайних ситуацій свідчить, що зазначене питання на законодавчому рівні недостатньо врегульоване, хоча існуючі нормативно-правові документи постійно оновлюються з урахуванням вимог сьогодення.

Отже, незважаючи на сучасне законодавче підґрунтя та докладно прописану процедуру навчання населення, його обізнаність в питаннях цивільного захисту (зокрема пожежної безпеки) є досить низькою, про що свідчить кількість постраждалих і загиблих внаслідок надзвичайних ситуацій (пожеж). Зазначений стан справ є наслідком: невідповідності організації навчання вимогам нормативних документів; невідповідності програм і процедури навчання сучасним викликам і подіям; через брак компетентних фахівців, які повинні здійснювати таке навчання у сфері цивільного захисту.

Тому потрібно посилити комунікацію населення та ДСНС України у питаннях запобігання, протидії та ліквідації надзвичайних ситуацій, в тому числі через роботу зі зверненнями громадян.

Упродовж 2021 р. забезпечено оперативний розгляд звернень громадян, підприємств, установ та організацій, суб'єктів підприємницької діяльності, що надходять до ДСНС через Державну установу «Урядовий контактний центр». Так, зареєстровано 1050 звернень, з них опрацьовано в ДСНС – 859, переслано за належністю – 191 (18 %), (у 2020 р. – 796, збільшення на 8 %).

Найчисельнішими за кількістю є звернення з питань запобігання надзвичайним ситуаціям та пожежам, їх надійшло 854, або 36 % загальної кількості (упродовж 2020 р. – 553 (39 %), збільшення на 54 %), з них стосовно пожежної безпеки – 744 (87 %) (упродовж 2020 р. – 474 (34 %), збільшення на 57 %). З питань надання допомоги потерпілим внаслідок стихійного лиха та інших надзвичайних ситуацій надійшло 27 звернень (за відповідний період 2020 р. – 70, зменшення на 61 %). Продовжують надходити звернення з чорнобильських питань (12 або 1 % загальної кількості) та з питання забезпечення житлом співробітників системи ДСНС (34 або 1 % загальної кількості порушених питань). Найбільша кількість звернень надійшла до ДСНС із: м. Києва – 918 (38 % загальної кількості); Черкаської області – 421 (18%); Київської області – 278 (11 %) [105].

Всі звернення громадян розглянуто в установлені законодавством терміни. Розглянуто та надано обґрунтовані відповіді на 331 запит на публічну інформацію. За результатами аналізу відпрацювання контрольних документів, звернень громадян та запитів виконавська дисципліна в системі ДСНС визначена як ефективна. Проводилася систематична та планомірна робота, спрямована на забезпечення інформування населення про основні питання цивільного захисту, щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, з попередження травмування і загибелі людей та поширення знань з безпеки життєдіяльності населення.

З метою повного та широкого інформування населення про діяльність ДСНС на вебпорталі ДСНС та у соціальних мережах щодня розміщуються матеріали про надзвичайні події; діяльність ДСНС та аспекти реформування; робочі поїздки керівництва; поради з безпечної життєдіяльності населення;

застереження; героїчні вчинки рятувальників; регулярні тренування та тактикоспеціальні навчання тощо.

Так, впродовж 2021 р. в рубриках «Надзвичайні події» розміщено 7189 матеріалів, «Останні новини» – 5272 матеріали. На провідних телеканалах України, радіо, у центральних, регіональних та обласних газетах, журналах, інформаційних агентствах, інтернет-виданнях широко та всебічно інформувалася громадськість про діяльність ДСНС з питань цивільного захисту, забезпечення пожежної та техногенної безпеки, попередження загибелі та травмування людей, роботи із прогнозування надзвичайних ситуацій, міжнародної діяльності, знешкодження виявлених боєприпасів, тощо. Керівництвом ДСНС надано інтерв'ю, роз'яснення, публікації за різними тематичними напрямками щодо діяльності ДСНС.

З метою профілактики виникнення надзвичайних подій упродовж 2021 р. проводились 2 сезонні соціальні рекламні кампанії: перша – запобігання пожежам у побуті і загибелі людей на тонкій кризі і в горах, друга – запобігання пожежам в екосистемах у пожежонебезпечний період і загибелі людей на воді. ДСНС розроблено та виготовлено інформаційні листівки, аудіо-, відеоролики стосовно безпеки життєдіяльності, що розміщені на офіційному вебсайті <http://www.dsns.gov.ua/> у розділі «Абетка безпеки». Постери з сюжетами соціальної реклами, транслювалися на центральних та регіональних телеканалах і радіостанціях, об'єктах з масовим перебуванням людей. Розміщено тематичні постери на конструкціях зовнішньої реклами на території всієї країни.

У закладах освіти проведено Тижні знань з основ безпеки життєдіяльності, у рамках яких нагадали учням шкіл та вихованцям дитячих установ основні правила безпечної поведінки. Територіальними органами ДСНС постійно проводиться агітаційно-пропагандистська робота щодо інформування населення про дії під час надзвичайних ситуацій. Ця робота проводиться під час громадських акцій «Запобігти. Врятувати. Допомогти.», де працівники ДСНС роз'яснюють дорослим і дітям правила пожежної та

техногенної безпеки, дії у разі виявлення вибухонебезпечних предметів. Всі звернення громадян розглянуто в установлені законодавством терміни. Розглянуто та надано обґрунтовані відповіді на 341 запит на публічну інформацію.

За результатами аналізу відпрацювання контрольних документів, звернень громадян та запитів виконавська дисципліна в системі ДСНС визначена як ефективна. Проводилася систематична та планомірна робота, спрямована на забезпечення інформування населення про основні питання цивільного захисту, щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, з попередження травмування і загибелі людей та поширення знань з безпеки життєдіяльності населення.

З метою повного та широкого інформування населення про діяльність на вебпорталі ДСНС щодня розміщуються матеріали про надзвичайні події; діяльність ДСНС та аспекти реформування; робочі поїздки керівництва; поради з безпечної життєдіяльності населення, застереження; героїчні вчинки рятувальників тощо [105].

До речі, особливістю війни, яка триває в Україні через напад РФ у 2022 р., є те, що значна кількість інформації про військові дії, поведінку та тактику окупаційних російських військ є у відкритому доступі. Також багато розвідувальних даних було надано західними союзниками, щоб випередити російські військові дії. І, на думку Дж. Флемінга, українці досягають успіху в цій сучасній війні, на яку вплинула та сформувала демократизація інформації [53].

На наш погляд, зазначена вище демократизація інформації є важливою не тільки для успішного протистояння агресору у веденні військових дій, а й у питаннях запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій. Це дозволяє в умовах військового часу, наприклад, не тільки попередити населення про небезпеку повітряних ударів, але й оперативно приступити до ліквідації їх наслідків силами цивільного захисту.

Отже, кількість надзвичайних ситуацій за останні десять років на

території України є відносно стабільною та достатньо високою (нажаль, за підсумками 2022 р. через російську військову агресію ситуація буде набагато гіршою). Їх перебіг супроводжується досить великою кількістю постраждалих та загиблих. За прогнозами Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) України рівень ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру залишається досить високим для більшості регіонів України. Надзвичайні ситуації останніми роками стають більш різноманітними і нетиповими, що ускладнює можливість швидкого й належного реагування на них, через відсутність напрацьованого алгоритму дій, як в системі публічного управління та адміністрування, так і у пересічних громадян.

Отже, аналіз сучасного рівня цивільного захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій (а саме, кількість надзвичайних ситуацій техногенного, природного та соціального характеру та їх наслідки) в Україні свідчить про наявність негативних тенденцій і неповну відповідність пріоритетам сталого розвитку країни, які декларуються всіма стратегічними документами, прийнятими на державному рівні в Україні в сучасних умовах, що вимагає дослідження питання оцінки результативності та ефективності публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні.

3.2. Оцінка результативності механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні

В сучасних умовах інтеграційних процесів та глобальних трансформацій, надзвичайно актуальними залишаються питання аналізу сучасного стану сфери цивільного захисту в Україні, зокрема аналізу факторів і причин, що впливають на процеси її формування і розвитку в сучасних умовах. Тому визначальним є дослідження сучасного стану та основних тенденцій розвитку сфери цивільного захисту в Україні, а також

визначення результативності та ефективності публічного управління та адміністрування в зазначеній сфері в умовах необхідності переходу до безпекових засад розвитку країни та суспільства.

На наш погляд, оцінку ефективності та результативності системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні доцільно проводити комплексно на національному (порівняння внутрішньої щорічної динаміки розвитку публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту окремо за кожною зі складових гасла українських рятувальників «Запобігти. Врятувати. Допомогти») та наднаціональному рівнях (порівняння відповідних українських показників з показниками інших країн світу, а саме: інтегральних показників – ключових індикаторів розвитку сфери цивільного захисту в Україні у таких світових рейтингах, як: Індекс ефективності врядування (Government Effectiveness Index); Рейтинг найбезпечніших країн світу (Global peace index); Індекс стійкості навколишнього середовища (Environmental Sustainability Index); Індекс екологічної ситуації (Environmental Performance Index); Індекс глобальної безпеки в галузі охорони здоров'я (Global Health Security)).

Так, Індекс ефективності врядування (Government Effectiveness Index) (GEI) характеризує особливості формування передумов для подолання кризових явищ і подальшого розвитку економічної, політичної, соціальної сфер (в тому числі сфери цивільного захисту) функціонування й розвитку неусталених господарських систем, що є можливим за утвердження принципу використання всіх резервів підвищення ефективності суспільних інститутів, структур та механізмів. Сутність цього принципу полягає в необхідності пошуку і реалізації будь-яких можливостей для вдосконалення й оптимізації процесів соціально-економічного розвитку. Одним з найважливіших напрямів такого вдосконалення виступає підвищення ефективності врядування, оскільки від функціонування органів влади на перебіг суспільного життя залежать довгострокові перспективи розвитку держави (суверенітет, національна безпека, безпека у сфері цивільного

захисту тощо), системні характеристики суспільства (спроможність до самоорганізації, ініціативи тощо), короткострокові орієнтири (реалізація реформ) [322].

Серед методичних підходів до оцінки ефективності врядування потрібно і розроблено Індекс ефективності врядування (Government Effectiveness Index), який включає в себе оцінку в різних країнах світу таких показників, як якість управління, ефективність інститутів державної влади, надмірність бюрократії тощо, в тому числі у сфері цивільного захисту.

Рейтинг найбезпечніших країн світу (Global peace index) передбачає загальну оцінку, яка включає не тільки дані, що стосуються насильства (вбивства, тероризм), але також дані про стан здоров'я (епідемія, базова санітарія, якість повітря і т.д.) і безпеку у сфері цивільного захисту. У рейтингу найбезпечніших країн світу за підсумками 2020 р. Україна посіла лише 83 місце (всього в рейтинг увійшло 180 країн) з оцінкою в 56,2 балів. Оцінки України за типами ризику (балів зі 100) наступні: ризик появи стихійного лиха – 85; система охорони здоров'я – 64; транспортні ризики – 60; терористичні загрози – 24 [293].

А у грудні 2021 р. Британська організація, що надає послуги у галузі охорони здоров'я та безпеки «International SOS» опублікувала список найнебезпечніших країн на 2022 р., в який увійшли 14 різних держав, включно з Україною [191].

Світові спеціалісти та експерти із безпеки оцінювали за 4 основними критеріями: політичне насильство (тероризм, повстання, політично мотивовані заворушення, війна), соціальні аспекти, злочини, надійність транспортної інфраструктури, ефективність служби безпеки та надзвичайних ситуацій, готовність уряду до стихійних лих. Окрім цього, експерти оцінювали й епідеміологічну ситуацію.

Найбільш безпечними визнали 7 європейських країн: Ісландію, Данію, Норвегії, Фінляндію, Словенію, Швейцарію та Люксембург. Серед країн з «низьким» рівнем у рейтингу найбезпечніших країн опинилися

Великобританія, США, Канада, Австрія тощо. «Екстремальний» рівень небезпеки виявився в: Афганістані, Ємені, Сирії, Лівії, Малі, Сомалі, Південному Судані, ЦАР, окремих частинах Мозамбіку, Нігерії, ДР Конго, Пакистану, Іраку та Єгипту, а також України. Варто відзначити, що найбільш небезпечними в Україні вважають (звісно, до російської військової агресії у 2022 р.) тільки Донецьку та Луганську області України (рис. 3.2).

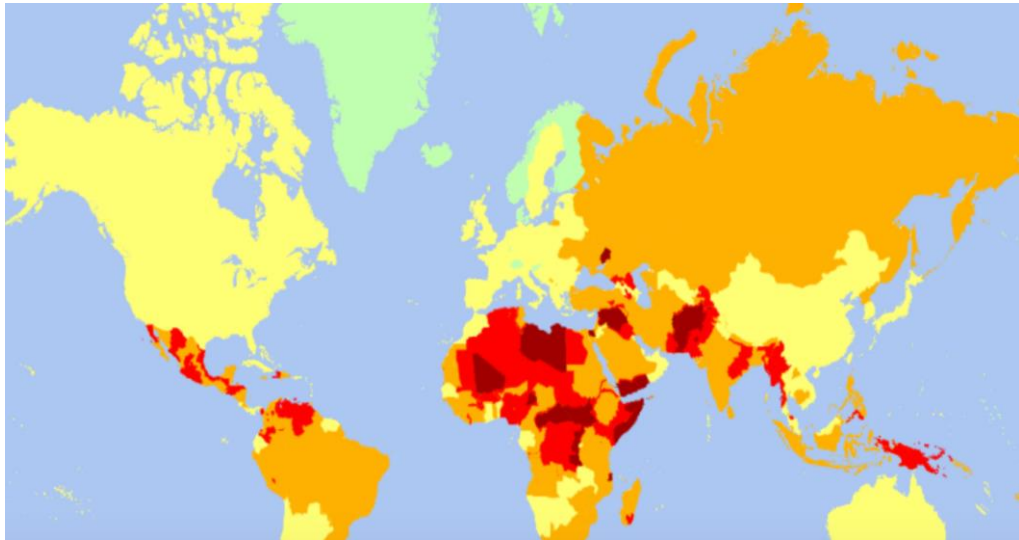


Рис. 3.2. Рейтинг найнебезпечніших країн світу на 2022 р. [191].

На жаль, в сучасних умовах російської військової агресії місце України в зазначеному рейтингу погіршиться, адже, наприклад, ризики появи надзвичайних ситуацій значно збільшуються.

Індекс стійкості навколишнього середовища (Environmental Sustainability Index) розраховується з 2005 р. на основі 76 наборів даних, які відображають забезпеченість країни природними ресурсами, рівень минулого і поточного забруднення навколишнього середовища, стан екологічного менеджменту, здатність суспільства покращити екологічні характеристики. Ці дані інтегровані у 21 індикатор, які у свою чергу ілюструють стан п'яти категорій: національної екологічної системи, зменшення екологічних стресів (впливів), зменшення чутливості населення до екологічних стресів (впливів),

соціально-інституціональної здатності реагувати на екологічні виклики, можливості глобального (міждержавного) контролю за загальними екологічними проблемами.

На жаль, причинами щорічного невисокого місця України (у середині рейтингу) за індексом стійкості навколишнього середовища є наступні.

Так, за критерієм «зменшення чутливості населення до екологічних впливів» Україна входила навіть у першу тридцятку країн із оцінкою 75 балів зі 100. Три індикатори цього критерію (гігієна навколишнього середовища, базове харчування населення, зменшення чутливості до екологічних катастроф) для України характеризувалися додатним значенням. Найбільш критичними були оцінки індикаторів останнього п'ятого критерію, який характеризує міжнародні зусилля і можливості країни контролювати транскордонні забруднення. За усіма індикаторами цього критерію (заходи міждержавного співробітництва, контроль викидів парникових газів, міждержавний контроль транскордонного забруднення) Україна отримала незадовільні оцінки [378].

Індекс екологічної ситуації (Environmental Performance Index) методологічно визначається на основі двох важливих цілей екологічного сталого розвитку: зменшення екологічного впливу на здоров'я населення та захист життєздатності екологічних систем (в тому числі системою цивільного захисту) [322].

На жаль, через російську військову агресію місце України в рейтингах Індексу стійкості навколишнього середовища (Environmental Sustainability Index) та Індексу екологічної ситуації (Environmental Performance Index) погіршиться.

Індекс глобальної безпеки в галузі охорони здоров'я (Global Health Security) – характеризує рівень готовності країн світу до різних надзвичайних ситуацій і проблем в галузі охорони здоров'я, складеним Ініціативою з ядерної загрози і Центром безпеки охорони здоров'я Джонса Хопкінса при школі громадської охорони здоров'я Блумберга [364].

Дослідження свідчить, що світ залишається невідготтовленим до майбутніх загроз епідемії та пандемії, і більшість країн недостатньо підготовлені навіть до невеликих спалахів хвороб, адже жодна країна не досягла високих результатів за Індексом глобальної безпеки в галузі охорони здоров'я (Global Health Security).

Так, Індекс GHS-2021 свідчить, що країнам не вистачає деяких критичних можливостей, що заважає їх здатності ефективно реагувати на COVID-19 та знижує їх готовність до майбутніх загроз епідемії та пандемії. Середній бал по країнах у 2021 р. становив 38,9 із 100, що практично не змінилося в порівнянні з 2019 р. Найвищий загальний бал досягнутий США – майже 76, Україна – на 83 місці із загальним балом в 38,9, а всього в рейтингу – 195 країн. Найгірша область готовності – запобігти появі нових патогенів, таких як вірус, що викликав нинішню пандемію. Глобальний середній показник запобігання появи або викиду патогенів становить 28,4 з 100, що робить цю категорію найнижчою в рейтингу GHS.

До речі, дослідники Науково-консультативної групи з надзвичайних ситуацій Великої Британії дійшли висновку, що COVID-19, пандемію через який оголосили в березні 2020 р., буде становити небезпеку для світу щонайменше до 2026 р. [364].

Загальновідомим гаслом рятувальників України є гасло: «Запобігти. Врятувати. Допомогти». Окрім того, починаючи з 2004 р., Державною службою України з надзвичайних ситуацій проводиться Всеукраїнська громадська акція «Запобігти. Врятувати. Допомогти», яка є надзвичайно важливою для підвищення результативності механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні, адже головним завданням цієї акції є проведення масово-роз'яснювальної, профілактичної роботи серед населення з питань безпеки у всіх сферах життєдіяльності [270].

Тому пропонуємо на національному рівні проводити оцінку результативності та ефективності публічного управління та адміністрування

у сфері цивільного захисту в Україні саме за вказаними складовими гасла рятувальників України: «Запобігти. Врятувати. Допомогти» шляхом аналізу щорічної динаміки зміни відповідних показників.

Так, результативність публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні за складовою «запобігти» гасла рятувальників України: «Запобігти. Врятувати. Допомогти», є наступною.

Упродовж 2021 р. з метою запобігання та попередження виникнення надзвичайних ситуацій і пожеж на об'єктах (незалежно від форм власності та діяльності аварійнорятувальних служб територіальних підсистем Єдиної державної системи цивільного захисту) органами державного нагляду у сфері техногенної та пожежної безпеки з урахуванням карантинних обмежувальних заходів проведено понад 35 тис. планових та понад 41 тис. позапланових перевірок, у тому числі здійснено позапланові перевірки:

- суб'єктів господарювання, у власності (володінні) та користуванні яких перебувають готелі, пансіонати, хостели, будинки для людей похилого віку та 31 осіб з інвалідністю (перевірено 3091 об'єкт, виявлено понад 38,5 тис. порушень вимог законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки, до адміністративної відповідальності притягнуто 3081 керівник та посадова особа, подано 342 позови до адміністративних судів щодо повного або часткового зупинення роботи підприємств, де були виявлені порушення, що створювали загрозу життю та здоров'ю людей);

- суб'єктів господарювання, у власності (володінні) та користуванні яких перебувають місця виробництва, зберігання, оптової та роздрібною торгівлі паливом (взято участь у 292 засіданнях груп з проведення спільних заходів щодо боротьби із нелегальним обігом і роздрібною торгівлею паливом, проведено 1390 спільних обстежень об'єктів);

- суб'єктів господарювання, які зберігають аміачну селітру (перевірено 29 суб'єктів, виявлено 1488 порушень вимог законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки, до адміністративної відповідальності притягнуто 36 керівників та посадових осіб) [105].

Загалом під час зазначених заходів за порушення встановлених законодавством вимог пожежної, техногенної безпеки та невиконання приписів, розпоряджень та постанов посадових осіб ДСНС складено майже 55,7 тис. протоколів та накладено штрафів на загальну суму 77,3 млн. грн., подано 2,7 тис. позовів до адміністративних судів щодо зупинення роботи підприємств, де були виявлені порушення, що створювали загрозу життю та здоров'ю людей.

Також організовано та проведено інструктажі з працівниками закладів охорони здоров'я щодо дотримання вимог пожежної та техногенної безпеки під час експлуатації медичного, технологічного обладнання та систем киснезабезпечення, а також щодо порядку дій у разі виникнення небезпечних ситуацій (інструктажами охоплено близько 61 тис. медичних працівників на майже 4 тис. об'єктах закладів охорони здоров'я, з яких більше 1 тис. об'єктів, де використовується медичне та технологічне обладнання, у тому числі системи киснезабезпечення) [105].

ДСНС долучилася до діджиталізації державних сервісів для суб'єктів господарювання через єдиний портал «Дія», що значно спрощує отримання адміністративних послуг. Суб'єкти господарювання здійснюють діяльність за декларативним принципом без отримання дозволів. На сьогодні підприємці мають можливість повідомляти органи ДСНС про відповідність своєї матеріально-технічної бази вимогам чинного законодавства в електронній формі через інформаційну систему надання адміністративних послуг ДСНС, інтегровану до Єдиного державного порталу адміністративних послуг «Дія».

Упродовж 2021 р. через портал адміністративних послуг зареєстровано близько 9 тис. таких декларацій. Крім того, ДСНС залучена до розробки комплексної електронної послуги «е-Підприємець», тобто з моменту запуску пілотного проекту, реєстрація декларацій буде доступна і там. З метою забезпечення безпеки громадян упродовж 2021 р. проведено 408 перевірок торговельних мереж під час яких виявлено понад 5,5 тис. од. піротехнічної

продукції, що не відповідає встановленим вимогам та прийнято 291 рішення про вжиття обмежувальних (коригувальних) заходів.

Також запроваджено електронне адміністрування ліцензійних послуг у сфері пожежної безпеки. Впродовж 2021 р. суб'єктам господарювання видано 459 ліцензій та зараховано до Державного бюджету коштів на суму понад 1 млн гривень. З грудня 2021 р. запроваджено розміщення довідкової інформації з питань ліцензування на «Гіді Порталу Дія». Забезпечено прозорість і відкритість перевірок через Інтегровану автоматизовану систему державного нагляду. Тепер кожен підприємець має вільний доступ до інформації про планові перевірки, і їх результати та може самостійно здійснити моніторинг ефективності і законності роботи ДСНС у цій сфері. Усе це мінімізує будь-які корупційні ризики, так як при наданні адміністративних послуг суб'єкти господарювання напряду не спілкуються з посадовими особами ДСНС [105].

В межах виконання завдань із запобігання поширенню захворюваності на коронавірус Covid-19 на території України упродовж 2020-2021 рр. підрозділами ДСНС у межах компетенції забезпечено виконання завдань щодо запобігання поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19 на території України, зокрема: спецобробку об'єктів соціальної сфери та транспортної інфраструктури; перевезення хворих у пунктах пропуску до місць обсервації (ізоляції).

Окрім того, у 2021 р. відділенням лабораторної діагностики Медичного центру ДСНС України проведено тестування на COVID-19: ПЛР якісний – 1086; швидкий тест standart Q Covid-19Ag – 720; експрес-тестування на антиген SARS-Cov-2 – 1055 осіб [105].

Державна система гідрометеорологічних спостережень упродовж 2021 р. працювала відповідно до затверджених планів роботи без зривів покладених завдань і функцій. Користувачів гідрометеорологічної продукції вчасно забезпечено прогнозами погоди та попередженнями про небезпечні гідрометеорологічні явища. Забезпечено проведення гідрометеорологічних

спостережень, фонових радіаційних спостережень і спостережень за станом довкілля, їх кількість склала понад 9 млн 900 тис. одиниць. Складено та доведено до органів державної влади, суб'єктів галузей економіки та населення понад 300 тис. прогнозів, інформації про фактичні та очікувані зміни гідрометеорологічних умов і стану довкілля, попереджень про небезпечні та стихійні гідрометеорологічні явища. Середня завчасність попереджень про стихійні гідрометеорологічні явища склала 20 годин. Середня справджуваність гідрометеорологічних прогнозів та попереджень склала – 85%.

До органів державної влади та органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання доведено 14079 бюлетенів, із них щоденних гідрометеорологічних бюлетенів – 8742, агрометеорологічних декадних бюлетенів – 900, гідрологічних бюлетенів – 2856, морських гідрометеорологічних бюлетенів – 1458, у тому числі 123 додатки про льодову ситуацію на морях; 12 місячних метеорологічних бюлетенів; 2440 оперативних інформацій (у т.ч. про ускладнення погодних умов, вплив гідрометеорологічних умов на діяльність господарського комплексу України, агрометеорологічних інформацій, оглядів погоди, гідрологічних інформацій, оперативних інформацій про несприятливі погодні умови та стан моря).

Здійснено обслуговування понад 84,6 тис. рейсів цивільної авіації. Перерваних рейсів, льотних полій та інцидентів, пов'язаних з якістю метеорологічного обслуговування, не було. Продовжено здійснення заходів щодо модернізації та технічного переоснащення державної системи гідрометеорологічних спостережень та спостережень за забрудненням навколишнього природного середовища.

Затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 12 травня 2021 р. № 465 Державну цільову екологічну програму матеріально-технічного переоснащення національної гідрометеорологічної служби на період 2022 – 2024 роки.

Схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24

листопада 2021 р. № 1501-р Стратегію розвитку гідрометеорологічної діяльності в Україні на період до 2030 року.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04 листопада 2020 р. № 1381-р схвалено «Концепцію Державної цільової програми матеріально-технічного переоснащення національної гідрометеорологічної служби на період 2022 – 2024 років» [301].

Розроблено та направлено до обласних державних адміністрацій Рекомендації щодо організації та проведення евакуаційних заходів під час виникнення надзвичайних ситуацій в умовах розповсюдження коронавірусної хвороби COVID-19. Створено базу планувальної документації щодо евакуації населення, матеріальних і культурних цінностей у разі виникнення збройних конфліктів (з районів можливих бойових дій у безпечні райони). Ініційовано перед Мінекономіки внесення змін до мобілізаційного завдання областей стосовно життєзабезпечення евакуйованого населення. На виконання протокольного рішення Державної комісії з питань ТЕБ та НС організовано додаткове уточнення обласними та Київською міською адміністраціями планів евакуації населення із зон масових лісових і торф'яних пожеж у частині деталізації евакозаходів та організації життєзабезпечення евакуйованого населення в безпечних районах [105].

Продовжено виконання заходів із протидії кіберзагрозам та забезпечення захисту інформаційних ресурсів та інформаційних і телекомунікаційних систем ДСНС від несанкціонованого доступу, неправомірного використання, а також від порушення їх конфіденційності, цілісності, та доступності. З цією метою:

- підписано меморандум «Про взаємодію та співробітництво у сфері кібербезпеки та кіберзахисту» з Національним координаційним центром кібербезпеки Ради національної безпеки і оборони України;
- підписано «Угоду про взаємодію ДСНС і Департаменту контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері інформаційної

безпеки Служби безпеки України і сфері забезпечення кібербезпеки та кіберзахисту»;

- розроблено та затверджено «Положення з організації заходів забезпечення кібербезпеки в ДСНС» [105].

Результативність публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні в 2021 р. за складовою «врятувати» гасла рятувальників України: «Запобігти. Врятувати. Допомогти», є наступною.

В межах виконання завдань за призначенням авіації ДСНС для забезпечення пошуку і рятування повітряних суден, що зазнають або зазнали лиха в авіаційному районі пошуку і рятування України, організовано чергування та проведення авіаційних робіт з пошуку і рятування пошуково-рятувальних повітряних суден ДСНС (рис. 3.3).



Рис. 3.3. Організація чергування пошуково-рятувальних повітряних суден в Україні [105].

В цілому, на кінець 2021 р. авіаційний парк ДСНС складався з 14 справних повітряних суден, з них 6 літаків та 8 вертольотів.

У рамках створення єдиної системи авіаційної безпеки та цивільного захисту України впродовж 2021 р. отримано 2 сучасних вертольоти EC225LP виробництва компанії Airbus Helicopters (Французька Республіка), які виконують завдання з повітряного моніторингу місцевості, перевезення мобільних оперативних груп, транспортування хворих та чергування з авіаційного пошуку і рятування.

У навчальних центрах компанії Airbus Helicopters впродовж 2021 р. пройшли перенавчання 12 осіб інженерного та технічного профілю і отримано 20 сертифікатів про допуск до виконання робіт з технічної експлуатації вертольотів від компанії Airbus Helicopters (всього пройшли перенавчання 8 осіб льотного складу та 32 особи персоналу з технічної експлуатації вертольотів, отримано 62 сертифікати). Підготовлено до дій за призначенням 47 льотних екіпажів.

На виконання пріоритетного проєкту діяльності МВС «Створення європейського хабу пожежної безпеки» укладено з ДП «Антонов» перший державний контракт на закупівлю літака Ан-32П.

Для забезпечення пошуку і рятування повітряних суден, що зазнали лиха на території України, було організовано чергування та проведення авіаційних робіт з пошуку і рятування 5-ти пошуково-рятувальних повітряних суден на аеродромах: «Ужгород» - вертоліт Мі-8; «Харків» - вертоліт Мі-8; «Ніжин» - вертоліт Мі-8 (ЕС-145), літак Ан-32 (Ан-26); «Одеса» - літак Ан-32. Системою авіаційного пошуку і рятування впродовж 2021 р. забезпечено реагування на авіаційні події, що сталися в Україні, а саме: 15 аварійних ситуацій з повітряними судами, у тому числі 3 катастрофи та 3 аварії, у яких 7 осіб загинуло та 5 осіб було врятовано [105].

Забезпечено здійснення заходів щодо підвищення готовності гірських пошуково-рятувальних формувань ДСНС до виконання завдань за призначенням за рахунок організації та проведення тактичних навчань, 16 розбудови та дообладнання навчального підрозділу з підготовки гірських рятувальників 2 СЦШР ДСНС, підготовки та підвищення кваліфікації

гірських рятувальників. У результаті вжитих заходів, навчальним підрозділом 2 СЦШР ДСНС: отримано ліцензію на провадження освітніх послуг, атестовано та акредитовано навчальний підрозділ і організовано професійно-технічну підготовку 33 гірських рятувальників ДСНС; проведено навчання 14 фахівців спеціальних підрозділів суб'єктів боротьби з тероризмом за напрямком «Гірська підготовка».

Організовано заходи з удосконалення нормативно-правової бази та розроблення нових нормативно-правових актів з питань забезпечення безпеки людей у гірській місцевості, лісових масивах і спелеологічних об'єктах, а саме: опрацьовано та погоджено із зацікавленими органами Правила охорони життя на об'єктах туристичних відвідувань та рекреаційних зонах у період масового відпочинку у гірській місцевості і печерах; опрацьовано і направлено для практичного застосування до гірських пошуково-рятувальних підрозділів ДСНС проєкт навчального посібника «Дії гірських пошуково-рятувальних підрозділів під час виконання завдань за призначенням у гірській місцевості і печерах (відділення, група, частина)».

Також організовано заходи із подальшої цифровізації процесу забезпечення безпеки осіб, які перебувають на об'єктах туристичних відвідувань, рекреаційних зонах у період масового відпочинку у гірській місцевості та прилеглих територіях і печерах, а саме: запроваджено електронну реєстрацію туристичних груп, окремих туристів та волонтерів; розроблено систему GPS-моніторингу та мобільний додаток для забезпечення безпеки туристів в горах «Порятунок у горах» та впроваджено їх апробацію на території Івано-Франківської області з подальшим впровадженням на території всього Карпатського регіону [105].

З метою запобігання загибелі населення під час масового відпочинку на водних об'єктах підрозділами ДСНС підготовлено понад 1200 плавців рятувальників сезонних рятувальних постів. Перед початком купального сезону силами водолазно-рятувальних підрозділів проведено близько 1 тис. обстежень підводної частини дна місць масового відпочинку на воді. Для

оперативного реагування на надзвичайні ситуації (небезпечні події) на воді збільшено штатну чисельність та створено водолазно-рятувальні підрозділи у ГУ ДСНС в Одеській, Тернопільській та Черкаській областях.

З метою проведення профілактичних заходів щодо запобігання загибелі людей на водних об'єктах проведено понад 920 навчань, інструктажів та заходів з роз'яснювання правил поведінки під час відпочинку на воді.

Організовано і проведено 13 засідань водолазних кваліфікаційних комісій ДСНС, під час яких пройшли обов'язкову щорічну перевірку знань правил безпеки праці на водолазних роботах 296 осіб, з них 243 особи водолазного складу територіальних органів та формувань центрального підпорядкування ДСНС підтвердили відповідні водолазні кваліфікації.

Проведено сертифікацію 23 водолазних підрозділів, з них: сфери управління ДСНС – 10; комунальних установ – 13. З метою організації та забезпечення належного рівня готовності водолазних підрозділів ДСНС до виконання завдань за призначенням впродовж 2021 р. у Центрі підготовки водолазів на базі Міжрегіонального центру швидкого реагування ДСНС підготовлено 18 водолазів, із них 14 – за державним замовленням ДСНС та 4 - на договірній основі за професією «Водолаз» [105].

В межах діяльності кінологічних підрозділів ДСНС у 2021 р. кінологічні підрозділи ДСНС 71 раз (2020 р. – 93 рази) залучалися до робіт із пошуку постраждалих у лісовій (гірській) місцевостях та в умовах зруйнованих будинків, за результатами яких врятовано 18 осіб. Кінологічним центром (навчальним) Міжрегіонального центру швидкого реагування ДСНС підготовлено за професією «Рятувальник-кінолог» 7 рятувальників-кінологів (із них 2 кінологи для підрозділів ДСНС і 5 кінологів-волонтерів) та 20 кінологів отримали підвищення кваліфікації за професією «Рятувальник-кінолог» 3 класу.

За результатами щорічної атестації з визначення рівня підготовленості кінологічних розрахунків атестовано та допущено до виконання завдань за призначенням 40 пошуково-рятувальних собак ДСНС (з них: рівень «V» – 15

собак, рівень «А» – 16 собак, рівень «В» – 9 собак) та сертифіковано 7 мінно-пошукових собак [105].

Результативність та ефективність публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні у 2021 р. за складовою «допомогти» гасла рятувальників України: «Запобігти. Врятувати. Допомогти» є наступною.

Так, в межах забезпечення безпеки під час проведення місцевих виборів у взаємодії з Нацполіцією та Нацгвардією ДСНС забезпечили пожежну і техногенну безпеку на об'єктах, задіяних до проведення проміжних та повторних місцевих виборів. Завдяки вжитим заходам на об'єктах задіяних до проведення виборів не допущено виникнення надзвичайних ситуацій. Всього для забезпечення пожежної і техногенної безпеки під час виборів від ДСНС залучалося понад 23500 осіб та 7250 од. техніки.

А в межах виконання завдань в районі проведення операції Об'єднаних сил на території Донецької та Луганської областей ДСНС продовжувалося виконання завдань з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій і пожеж, проведення відновлювальних робіт та гуманітарного розмінування.

Окрім того, ДСНС України спільно з центральними та місцевими органами виконавчої влади реалізує наступні заходи [105]:

- організовує заходи щодо забезпечення пожежної і техногенної безпеки, а також оперативного реагування на надзвичайні ситуації та пожежі у період державних та релігійних свят і пам'ятних дат та на об'єктах під час різних політичних виборчих кампаній в Україні;
- забезпечує виконання спільних заходів із протидії загрозам ускладнення дорожнього руху у зимовий період на автомобільних дорогах загального користування державного значення через налагоджену взаємодію з Укравтодором, Нацполіцією, Укртрансбезпекою;
- забезпечує участь представників ДСНС у роботі Штабу з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій під час ускладнення погодних

умов;

- вживає заходів щодо недопущення загибелі людей у снігових заторах та забезпечення сталого руху автотранспорту на дорогах загального користування у період негоди;
- представники ДСНС беруть участь у роботі Міжвідомчого оперативного штабу з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій у період пропуску весняних повеней [105].

Важливою передумовою підвищення результативності публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні є впровадження гендерної політики та забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків.

Тому не випадково ДСНС України активно проведе заходи для інтеграції гендерного підходу в усі напрями своєї діяльності.

Так, з 04 вересня 2020 р. по 04 жовтня 2021 р. за підтримки структури ООН Жінки в системі ДСНС проведено заходи з гендерного оцінювання. Метою гендерного оцінювання було підвищення операційної ефективності шляхом гендерної інтеграції, а саме:

- розуміння реальної картини керівництвом та персоналом ДСНС, що ґрунтується на зборі кількісних та якісних даних для проведення комплексної гендерної оцінки;
- аналіз стану забезпечення рівних прав та можливостей для жінок та чоловіків у ДСНС;
- визначення існуючого успішного досвіду і (потенційно) проблемних аспектів та шляхів їх подолання;
- внесення змін або впровадження нових підходів, які сприятимуть повноцінній та рівноправній участі чоловіків і жінок у діяльності ДСНС, а також започаткування внутрішньої координації з питань забезпечення рівних прав та можливостей для створення внутрішньої коаліції [105].

Під час проведення заходів застосовано такі методи як: аналіз нормативно-правової бази та статистичної інформації; анкетування

персоналу ДСНС та викладачів / викладачок закладів вищої освіти цивільного захисту; інтерв'ювання персоналу ДСНС; робота представників робочих груп на місцях; онлайн-зустрічі представників робочих груп для обговорення, тренінги та вебінари з консультантками зі структури ООН Жінки в Україні.

Враховуючи результати аналізу проведеного анкетування у 2021 р., ДСНС за участю Офісу ООН Жінки, Програми розвитку ООН, Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, Національного агентства України з питань державної служби та громадських організацій «Інститут гендерних програм» і Всеукраїнської громадської організації Центру – «Розвиток демократії» забезпечено проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи та навчальних вебінарів / тренінгів з питань запобігання та протидії випадкам будь-яких форм насильства, недопущення дискримінації та забезпечення прав і свобод людини і громадянина тощо серед персоналу ДСНС.

В органах та підрозділах ДСНС рівне ставлення та рівні кар'єрні можливості для чоловіків та жінок. У системі ДСНС запроваджено єдині, гендерно-недискримінаційні умови прийняття на службу, навчання жінок, проходження служби, кар'єрного зростання та звільнення, зокрема: 5153 жінки – особи рядового і начальницького складу; 7185 жінок – державних службовців / працівників.

На кінець 2021 р. в системі ДСНС працювало та проходило службу 315 жінок учасників АТО/ООС, із них 1 особа учасниця бойових дій на території іншої держави. Відомчою комісією ДСНС за виконання завдань за призначенням у районі проведення АТО/ООС присвоєно: статус учасника бойових дій – 307 жінкам; статус учасника війни – 8 жінкам [105].

Гендерний компонент введено в паспорти бюджетних програм з урахуванням відповідних рекомендацій МВС України. Під час перегляду характеристик бюджетних програм щодо висвітлення цілеспрямованості на забезпечення гендерної рівності жодних ознак дискримінації статі серед

особового складу ДСНС не виявлено. При формуванні бюджету постійно вживаються заходи, спрямовані на недопущення асиметрії чи дисбалансу за ознаками статі, врахування принципу рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

У ДСНС забезпечуються рівні можливості щодо вступу до закладів освіти цивільного захисту. Обмеження щодо прийому осіб жіночої статі на навчання у заклади освіти цивільного захисту відсутні.

У 2021/2022 навчальному році до закладів вищої освіти цивільного захисту (в тому числі в Національному університеті цивільного захисту України) прийнято на навчання 365 курсантів, серед яких 37 дівчини. Із 563 випускників, які закінчили навчання у 2021 р., 96 дівчат стали спеціалістами рятувальної справи за різними професійними напрямками [105].

Організовано впровадження Методичних рекомендацій щодо інтеграції гендерних підходів у систему підготовки фахівців та в освітній процес закладів вищої освіти цивільного захисту. Сьогодні у закладах вищої освіти цивільного захисту налічується 35 навчальних дисциплін, у межах яких розглядаються гендерні питання. Організовано коригування навчальних програм дисциплін правового спрямування підготовки фахівців з вищою освітою щодо включення до них питань резолюції Ради Безпеки ООН 1325 з гендерних аспектів. Під час проведення службової підготовки з особовим складом проводяться навчання з питань гендерної політики, висвітлюються питання забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків.

Організовано проведення 90 заходів у рамках проведення у 2021 р. в Україні щорічної Міжнародної кампанії «16 днів проти насильства». Зокрема проведено тренінги: з основ подолання насильства та на тему «Жіноче лідерство. Чому захищаємо права жінок» за участі експерток з гендерних питань ПРООН.

Під час тренінгів персонал ДСНС ознайомився з основними поняттями, що належать до гендерної дискримінації, та питаннями нормативно-правового регулювання, пов'язаними з дискримінацією та насильством,

вивчено український та міжнародний досвід, національний механізм вирішення питань щодо гендерного насильства та участі ДСНС на шляху до подолання гендерного насильства [105].

Отже, протягом останніх років гендерний підхід інтегрується в усі напрями діяльності ДСНС України, що дозволяє забезпечувати рівні права і можливості жінок і чоловіків у сфері цивільного захисту.

Важливою передумовою підвищення результативності публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту є технічна модернізація сил цивільного захисту в Україні.

Так, у 2022 р. на рівні МВС було заплановано модернізувати систему авіаційної безпеки шляхом її забезпечення понад 50 гелікоптерами французького виробництва Airbus, а також вітчизняними літаками. Для ефективного використання цієї техніки, планується реалізувати два проєкти – Єдиний аеромедичний простір та Європейський хаб пожежної безпеки [204].

Створення Європейського хаба пожежної безпеки передбачає, зокрема, побудову Ситуаційного центру моніторингу, який аналізуватиме супутникові термознімки. Отримана таким чином інформація дозволить ліквідовувати стихію на ранній стадії, а також попередити до 90% пожеж місцевими силами. Для становлення та розвитку авіахаба необхідно збільшити авіапарк ДСНС, а саме подвоїти кількість літаків АН-32П, які призначені саме для гасіння пожеж і в подальшому збільшувати кількість цих літаків в парку ДСНС.

Важливим проєктом залишається розвиток аеромедичної евакуації, який цього року започаткували МВС та МОЗ. За два роки вся карта України буде закрита пунктами базування гелікоптерів для аеромедичної евакуації та транспортування донорських біоматеріалів. Наразі розглядається питання використання не тільки вертольотів Airbus Helicopters H-145, але й вітчизняних Мі-2 МСБ-1. Варто зазначити, що лише за другу половину 2021 р. авіаційні підрозділи МВС, які працюють разом з бригадами швидкої допомоги МОЗ, здійснили 85 вильотів з метою рятування життя і здоров'я

громадян [204].

Нажаль, несення служби силами цивільного захисту України в умовах мирного життя закінчилося наприкінці лютого 2022 р., адже біля 5-ої ранку 24 лютого РФ завдала повітряних ударів по цілях в Україні, розпочавши повномасштабний воєнний наступ на її територію. Російські війська розпочали інтенсивні обстріли підрозділів ЗСУ на сході країни, перетнули північно-східні кордони, а також нанесли ракетно-бомбові удари по аеродромах і складах зброї майже на всій території України.

У зв'язку із актом російської збройної агресії, на підставі Указу Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64 «Про введення воєнного стану в Україні» [400], з метою приведення у готовність єдиної державної системи цивільного захисту до виконання завдань за призначенням в умовах воєнного стану, було введено в дію план цивільного захисту України на особливий період та встановлена ступінь готовності «повна готовність» [425].

Важливим напрямом підвищення результативності публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах воєнного стану стало міжнародне співробітництво та співпраця з іншими країнами.

Так, відповідні спеціалісти з усього світу допомагають ДСНС України розмінювати територію України. Активно ДСНС України співпрацює зі США, Канадою, Великобританією, Данією, Норвегією та іншими країнами, які готові залучити свої команди піротехніків до розмінування [319].

Більше того, міністри внутрішніх справ країн Балтії та Польщі у спільному листі закликали відомства ЄС координувати надання допомоги з розмінування в Україні та фінансувати цю операцію за рахунок коштів ЄС. Один із можливих варіантів – використання мережі ATLAS, до якої входять тактичні підрозділи поліції з усіх 27 держав-членів ЄС [133].

Слід зазначити, що з метою трансформації системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах військового часу Уряд України передбачив проведення цільової мобілізації

громадян для ліквідації наслідків воєнних дій.

Так, 7 травня 2022 р., на засіданні Уряду України було прийнято рішення про доповнення «Положення про єдину державну систему цивільного захисту» новим пунктом, який, зокрема, передбачає проведення цільової мобілізації за нових умов, тобто йдеться про період відновлення та ліквідації наслідків воєнних дій [119].

Тобто, якщо раніше цільова мобілізація громадян була можливою для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, відтепер мобілізація також передбачає залучення населення до ліквідації наслідків воєнних дій та надзвичайних ситуацій на території країни.

Кабмін України визначив, що важливими етапами, серед іншого, є відновлення об'єктів критичної інфраструктури та сфери життєзабезпечення населення, визначення населених пунктів та районів, які потребують розмінування. Також передбачено можливість у період дії надзвичайного чи воєнного стану залучати до надання соціальних послуг працівників та волонтерів без спеціалізованої освіти [119].

Отже, в сучасних умовах Україна стикнулася з безпрецедентною жорстокістю військової агресії РФ та руйнуваннями неймовірних масштабів. Очевидно, що окрім належного та героїчного виконання ДСНС своїх обов'язків, Україні необхідні єдність, згуртованість і солідарність для відновлення країни та порятунку життів українців, а також спільна міжнародна допомога країн світу для протидії загарбникам та подолання наслідків війни.

Таким чином, діяльність системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах військового часу має бути максимально ефективною та результативною і спрямованою на запобігання та ліквідацію надзвичайних ситуацій, в тому числі через співробітництво України з іншими країнами в зазначеній сфері, що сприятиме наближенню перемоги, якнайшвидшому відновленню зруйнованої війною країни та поверненню населення до мирного життя в Україні.

3.3. Характеристика надзвичайних ситуацій та результативність механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту на регіональному та місцевому рівнях

Належна реалізація завдання цивільного захисту щодо захисту життя і здоров'я кожного громадянина України від наслідків аварій, катастроф, пожеж, стихійних лих можлива лише за умов всебічного забезпечення ефективності функціонування всіх складових системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, в тому числі на регіональному та місцевому рівнях.

Враховуючи збереження рівня наслідків від надзвичайних ситуацій, варто зазначити, що рівень ризиків виникнення надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру та ризиків збитків від них залишаються практично незмінними та досить високими для більшості регіонів України, що підтверджується рекордною сумою завданих надзвичайними ситуаціями збитків у 2020 р.

У регіональному розрізі найбільшу кількість надзвичайних ситуацій зареєстровано на території Миколаївської та Херсонської областей – по 11 надзвичайних ситуацій, Волинської та Івано-Франківської областей – по 10 надзвичайних ситуацій, Донецької області – 9 надзвичайних ситуацій, м. Києва, Київської та Харківської областей – по 8 надзвичайних ситуацій, Львівської області – 7 надзвичайних ситуацій, Дніпропетровської, Запорізької, Рівненської та Чернігівської областей – по 6 надзвичайних ситуацій, Полтавської та Тернопільської областей – по 5 надзвичайних ситуацій (рис. 3.4).

Найбільшу кількість загиблих в надзвичайних ситуацій (22 осіб) зареєстровано в Харківській області, переважна більшість (19 осіб) унаслідок НС, пов'язаних із пожежами у житлових будинках. Також на території Дніпропетровської області в надзвичайних ситуацій, пов'язаних із пожежами, зареєстровано 16 загиблих, з них 14 – у житлових будинках.

Таблиця 3.3

Розподіл кількості надзвичайних ситуацій за класами та регіонами України, 2020-2021 рр. [105].

Регіони	Надзвичайні ситуації							
	Техногенного характеру		Природного характеру		Соціального характеру		Всього	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Всього НС	47	53	64	65	5	6	116	124
Вінницька	0	4	6	2	0	0	6	6
Волинська	0	4	2	5	0	1	2	10
Дніпро-петровська	7	5	2	0	0	1	9	6
Донецька	2	7	2	2	0	0	6	9
Житомирська	1	2	5	1	0	1	6	4
Закарпатська	1	1	6	3	0	0	7	4
Запорізька	0	5	3	1	1	0	4	6
Івано-Франківська	0	3	4	7	0	0	4	10
Київська	6	3	4	3	1	2	11	8
Кіровоградська	2	1	5	2	0	0	7	3
Луганська	0	1	7	1	0	0	7	2
Львівська	0	4	3	3	0	0	3	7
Миколаївська	0	6	5	5	0	0	5	11
Одеська	6	1	5	2	0	0	11	3
Полтавська	1	1	4	3	1	1	6	5
Рівненська	1	2	3	3	0	1	4	6
Сумська	1	1	3	2	0	0	4	3
Тернопільська	4	1	3	4	0	0	7	5
Харківська	4	5	2	3	1	0	7	8
Херсонська	4	5	8	6	0	0	12	11
Хмельницька	0	2	1	2	0	0	1	4
Черкаська	1	3	1	0	0	1	2	4
Чернівецька	2	1	3	3	0	0	5	4
Чернігівська	2	4	4	1	0	1	6	6
м. Київ	2	6	1	1	1	1	4	8

мостових переходи та мости. За інформацією Чернівецької облдержадміністрації сума завданих збитків становить понад 277,4 млн. грн.;

- сильних, короточасних злив, які супроводжувалися поривами сильного вітру та градом, що пройшли 10–20 липня 2021 р. на території Закарпатської області. Внаслідок чого у Рахівському, Тячівському, Берегівському, Мукачівському та Хустському районах пошкоджено: 89 житлових будинків (них у 3 житлових будинках проживання неможливе, мешканці підлягають виселенню), 18 бюджетних закладів комунальної власності (у тому числі 10 закладів сфери освіти, 2 заклади медичної сфери, 5 закладів сфери культури та один заклад соціальної сфери), 2 автомобільні дороги загального користування місцевого значення, 14 ділянок доріг комунального значення, 3 лісові дороги, 6 автомобільних мостів, 50 мостових переходів, 26 берегоукріплень (протяжністю 4 тис. 561 мп). 14 підпірних стінок (1 тис. 511 мп) тощо. Згідно із проведеними Закарпатською облдержадміністрацією розрахунками загальна сума збитків становить понад 176 млн. грн.;

- викиду та вибуху метану, що стався 31 липня 2021 р. під час проведення буро-вибухових робіт на горизонті 815 м у північному польовому конвеєрному штреку шахти ПАТ «Шахтоуправління «Покровське» (с/мт Удачне Покровського району Донецької області), внаслідок якого загинуло 6 осіб та 4 особи постраждали. На момент виникнення аварії у шахті знаходилося 819 гірників; пожежі, що виникла 18 листопада 2021 р. у приватному житловому будинку с. Мар'янівка Війтівецької територіальної громади Хмельницького району Вінницької області. Внаслідок пожежі загинуло 6 осіб, із них 4 дитини. До ліквідації НС залучалося 26 осіб та 8 одиниць техніки, з них від ДСНС 4 особи та 1 одиниця техніки. Причина НС – незадовільний технічний стан електроприладу;

- значного ускладнення оперативної обстановки на українсько-білоруській ділянці кордону в межах Волинської, Рівненської, Житомирської, Київської та Чернігівської областей у листопаді 2021 р., пов'язаної із

можливими протиправними діями громадян іноземних держав (нелегальними мігрантами), що знаходяться на території РБ, під час спроб перетину державного кордону з реальною загрозою збройних нападів, захоплення та утримання ними державних установ на території України.

Найбільш резонансна подія сталась 01 січня 2021 р. на горі Тростян поблизу смт Славське Сколівського району Львівської області через несправність електричного обладнання сталась зупинка крісельного підйомнику (канатна дорога) на якому перебувало 74 туристи. Рятувальниками ДСНС у максимально короткий термін (впродовж 3 годин) з підйомника знято всіх 74 осіб, з них 13 дітей та 3 вагітні жінки.

Як вже зазначалося, особливо катастрофічними можуть бути наслідки катастроф, які пов'язані з виникненням та розповсюдженням таких надзвичайних ситуацій, як пожежі.

Що стосується регіонального аспекту пожеж у 2021 р., слід зазначити, що в цілому слід відмітити зменшення їх кількості (рис. 3.5).

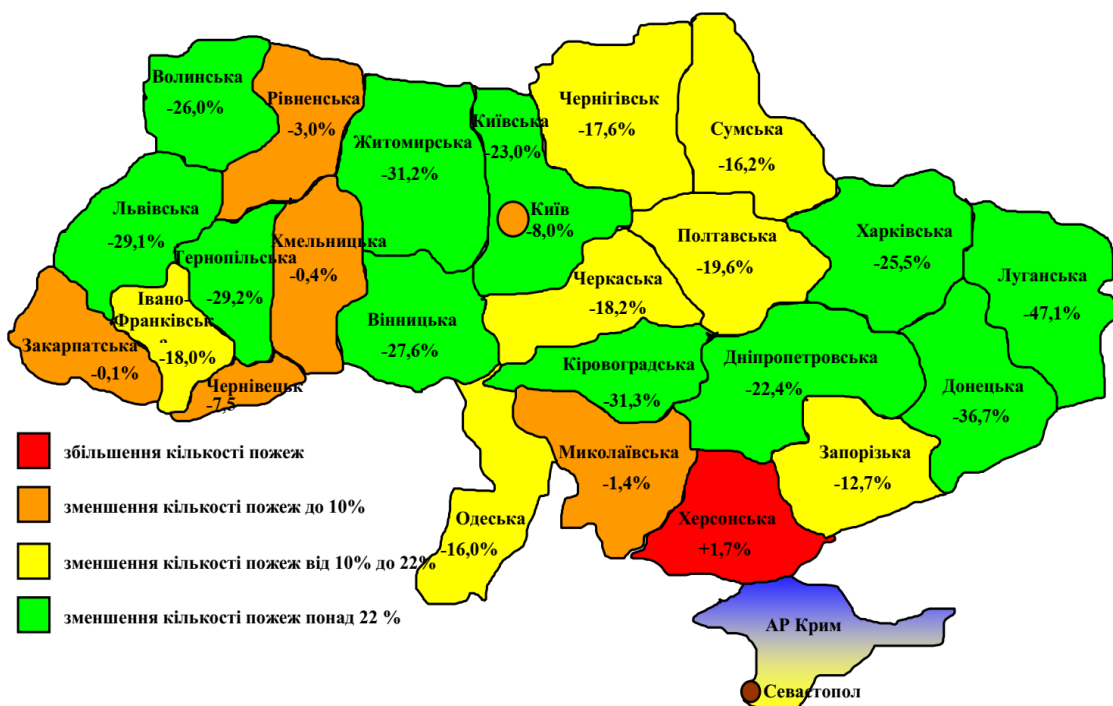


Рис. 3.5. Динаміка кількості виникнення пожеж по регіонах України у 2021 р. порівняно з 2020 р. [105].

Так, лише у одній області країни – Херсонській – було зафіксовано збільшення кількості пожеж – на 1,7%. Найбільший рівень зниження кількості пожеж в Україні у 2021 р. порівняно з 2020 р. було зафіксовано у Луганській області (-47,1%), Донецькій області (-36,7%), Кіровоградській (-31,3%), Житомирській та Кіровоградській областях (-31,2%). Інші регіони країни займали проміжне положення, однак, на відміну від Херсонської області, знизили кількість пожеж.

Основними причинами виникнення пожеж були: необережне поводження з вогнем – 52805 випадків (- 28,8 %); порушення правил пожежної безпеки при влаштуванні та експлуатації електроустановок – 11708 випадків (+ 8,0 %); порушення правил пожежної безпеки при влаштуванні та експлуатації печей теплогенеруючих агрегатів та установок – 6152 випадки (+ 20,2 %); підпали – 2656 випадків (- 29,1%); порушення технологій виробництва та правил експлуатації транспортних засобів – 2839 випадків (+ 12,7 %); пустощі дітей з вогнем – 425 випадків (- 26,5 %); несправність виробничого обладнання, порушення технологічного процесу виробництва – 164 випадки (- 7,3 %).

Найбільш резонансними пожежами, до ліквідації наслідків яких залучалися сили ДСНС стали такі регіони України.

В Миколаївській області 02 лютого 2021 р. у м. Первомайськ ліквідовано пожежу в одноповерховій будівлі торговельного центру «Епіцентр-К» на площі 4 тис. кв. метрів. Адміністрацією торгового центру евакуйовано усіх людей (до 150 осіб). До ліквідації пожежі залучалися всі наявні пожежні та допоміжні підрозділи ДСНС Первомайського району. Від вогню врятовано 30% будівлі «Епіцентру». До гасіння залучалося 194 особи та 38 од. техніки, з них від ДСНС 127 осіб та 23 од. техніки.

В Івано-Франківській області 15 квітня 2021 р. у м. Долина Івано-Франківської області підрозділами ДСНС ліквідовано пожежу покрівлі двоповерхової будівлі інфекційного відділення Долинської ЦРЛ на площі 250 кв. метрів. Підрозділами ДСНС спільно з персоналом лікарні евакуйовано 38

осіб (із них 4 особи неходячі). Жертв та постраждалих немає. Для забезпечення електроенергією реанімаційного відділення Долинської ЦРЛ залучався генератор ДСНС. До гасіння залучалося 84 особи та 21 од. техніки, з них від ДСНС 80 осіб та 19 од. техніки.

У м. Бурштин Івано-Франківської області 18 серпня 2021 р. було ліквідовано складну пожежу в котлотурбінному цеху Бурштинської теплової електростанції акціонерного товариства «ДТЕК Західенерго» на площі близько 1 тис. кв. метрів. Майже дві з половиною години тривала ліквідація загоряння розлитого мастила та кабельних трас. До гасіння залучалося 89 осіб та 18 од. техніки, з них 66 осіб та 17 од. техніки ДСНС.

В Одеській області 01 серпня 2021 р. у с. Нерубайське Одеського району ліквідовано пожежу у складській будівлі ТОВ «Одеса Логістик Парк» на площі 10 тис. кв. метрів. У зв'язку з швидким поширенням вогню по утеплювачу в панелях стін та даху металевої будівлі гасіння пожежі тривало майже 5 годин та вимагало залучення за підвищеним рангом виклику близько 20 пожежних автоцистерн. Жертв та постраждалих немає. Врятовано третю частину складського приміщення (7 тис. кв. м) та холодильного обладнання. Всього залучалося 84 особи та 22 од. техніки ДСНС.

В Київській області 20 серпня у м. Бровари було ліквідовано пожежу у квартирі на останньому поверсі п'ятиповерхового житлового будинку, яка виникла та розповсюдилась на поряд розташоване помешкання і дах будинку на загальній площі 2 тис. кв. метрів. Основні зусилля пожежних було зосереджено на порятунку людей. Завдяки оперативному залученню пожежно-рятувальних розрахунків з м. Бровари, прилеглих районів та столиці вдалося не допустити загибелі та травмування людей. Силами ДСНС врятовано 4 особи та евакуйовано на свіже повітря 60 мешканців будинку. До гасіння залучалося 77 осіб та 21 од. техніки, у тому числі 65 осіб та 14 од. техніки ДСНС.

У м. Харків 16 листопада 2021 р. було ліквідовано пожежу у шестиповерховому багатоквартирному житловому будинку на площі 500 кв.

метрів. Підрозділами ДСНС основні зусилля було направлено на пошук та рятування людей. Врятовано 7 осіб та евакуйовано 6 осіб. До гасіння залучалося 80 чоловік особового складу та 23 од. техніки.

Слід зазначити, що упродовж 2020-2021 рр. територіальними підрозділами ДСНС у межах власної компетенції забезпечувалося виконання завдань щодо запобігання поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19 в регіонах України.

Так, у 2021 р. з метою підсилення територіальних закладів охорони здоров'я Міністерства охорони здоров'я України при проведенні робіт з ліквідації наслідків медико-біологічної надзвичайної ситуації природного характеру державного рівня, пов'язаної із поширенням коронавірусної хвороби COVID-19 тричі залучався Мобільний медичний госпіталь ДСНС, а саме: у м. Богородчани Івано-Франківської області, м. Славута Хмельницької області, м. Каховка Херсонської області.

Так, наприклад, у м. Каховка Херсонської обл., яка знаходилася у «червоній» зоні COVID-карантину, мобільний шпиталь відкрився на території Каховської центральної міської лікарні ім. родини Панкєєвих: було відправлено п'ять вантажівок з майном та спеціальним обладнанням для розгортання мобільного госпіталю на 120 місць для хворих на коронавірус. До речі, мобільний госпіталь автономний та забезпечений електрогенераторами, тепловими гарматами та баштами освітлення, який складається з 35 наметів і модулів, із них 24 – палати для пацієнтів і блок інтенсивної терапії [182].

Загалом, у розгорнутому стані мобільний госпіталь ДСНС у 2021 р. працював 86 днів. За цей період було проліковано 259 осіб, з яких 255 осіб потребували та відповідно отримували кисневу підтримку. За ступенем важкості хвороби при поступленні у госпіталь 14 осіб були з легким перебігом, 216 мали середній ступінь важкості та 29 осіб у важкому стані [105].

Нажаль, пандемія і надалі продовжується в Україні. Станом на 23

лютого 2022 р. в Україні налічувалося 4809624 осіб, які заразилися COVID-19 (11,7% від кількості населення країни), з них померлих – 105505 (2,2% від тих, хто захворів) (табл. 3.4).

Розподіл випадків захворювання COVID-19 по регіонах України свідчить, що найбільша кількість підтверджених хворих зафіксована в столиці України м. Києві – 445 тис. осіб та Київській обл. – 671 тис. осіб (разом з м. Києвом), Харківській обл. – 305,7 тис. осіб, Дніпропетровській області – 303,6 тис. осіб. За кількістю зареєстрованих померлих за регіонами ситуація кардинально не відрізняється від кількості зареєстрованих хворих – в великих містах та регіонах кількість підтверджених хворих на COVID-19 та померлих від цієї хвороби перевищує середньостатистичний показник по країні.

Однак, якщо звернутися до аналізу не абсолютних статистичних показників захворюваності в Україні на COVID-19, а відносних – кількість активних хворих на 100 тис. населення, то ситуація дещо змінюється щодо регіонів-лідерів захворюваності на коронавірус.

Так, найбільша кількість активних хворих на 100 тис. населення за період пандемії в Україні зафіксована в Одеській області – 3042,9 осіб, м. Києві - 2268,0, Херсонській обл. - 2192,3, Львівській обл. - 2170,9, Сумській обл. - 2133,3, Тернопільській обл. - 2063,8, Хмельницькій обл. - 2008,5 осіб, що значно перевищує середньоукраїнський показник захворюваності від COVID-19 - 1696,5 активних хворих на 100 тис. населення.

Значна кількість хворих і померлих українців від COVID-19, а також негативні тенденції та прогнози щодо подальшої ситуації з пандемією дозволяють передбачити ситуацію, коли підрозділи ДСНС у межах власної компетенції і в подальшому будуть активно залучатися до виконання завдань щодо запобігання поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19 в Україні на регіональному рівні.

Надзвичайно важливим для підвищення результативності та ефективності публічного управління та адміністрування у сфері цивільного

Таблиця 3.4

Розподіл випадків захворювання COVID-19 по регіонах України,
станом на 23 лютого 2022 р. [220].

Регіон	Підтверджені		Зареєстровано померлих		Одужали		Активні хворі	
	всього	за добу	всього	за добу	всього	за добу	Всього	на 100 тис. населення
Україна	4809624	25789	105505	276	4058020	34987	646099	1696,5
м. Київ	445098	3639	8966	28	368886	3193	67246	2268,0
Вінницька	149845	472	3546	10	127411	1083	18888	1227,0
Волинська	132045	666	2394	0	118265	1288	11386	1105,3
Дніпропетровська	303551	2229	9454	30	251893	1562	42204	1333,9
Донецька	216052	1694	5607	19	186858	1840	23587	1255,9
Житомирська	192801	1188	3538	8	166382	1238	22881	1901,0
Закарпатська	112462	361	2724	6	93617	654	16121	1286,9
Запорізька	215070	1236	5866	15	184996	523	24208	1441,0
Івано-Франківська	181629	379	3476	11	152613	635	25540	1870,6
Київська	226220	1237	5019	16	199254	1123	21947	1231,7
Кіровоградська	45117	423	1741	3	35578	369	7798	840,1
Луганська	80033	701	2392	5	66135	869	11506	1711,3
Львівська	303357	1018	6569	9	242370	3354	54418	2170,9
Миколаївська	146174	1160	3530	14	122890	787	19754	1770,6
Одеська	325462	1036	5917	4	247315	1410	72230	3042,9
Полтавська	179994	1691	4181	8	154064	1387	21749	1574,5
Рівненська	171031	489	2530	6	158723	2317	9778	849,3
Сумська	182268	742	3208	9	156383	1697	22677	2133,3
Тернопільська	146363	550	2391	14	122594	1052	21378	2063,8
Харківська	305661	784	6858	15	260482	1723	38321	1446,3
Херсонська	107686	870	2881	7	82359	410	22446	2192,3
Хмельницька	201270	861	3703	10	172445	2268	25122	2008,5
Черкаська	163768	1145	2973	15	144532	1118	16263	1370,3
Чернівецька	150465	288	3290	2	132494	1426	14681	1631,7
Чернігівська	126202	930	2751	12	109481	1661	13970	1416,5

захисту в Україні є забезпечення належного функціонування єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ), підвищення готовності органів та підрозділів цивільного захисту до дій за призначенням.

Тому з метою підвищення злагодженості, оперативності та взаємодії при виконанні завдань з організації управління в надзвичайних ситуаціях та захисту населення і територій від їх наслідків, підтримки необхідного рівня та оцінки стану готовності до дій за призначенням в межах територіальних підсистем Єдиної державної системи цивільного захисту та їх ланок організовано і проведено 71 командно-штабне навчання та 195 штабних тренувань з органами управління та підпорядкованими їм силами цивільного захисту [105].

Спільно з обласними державними адміністраціями:

- забезпечено організацію та методичне керівництво у проведенні суб'єктами господарювання 12948 спеціальних об'єктових навчань і тренувань з питань цивільного захисту, в ході яких до населення доведено інформацію про природу ризику під час аварій, що прогнозуються, з визначенням їх меж поширення і наслідків, а також здійснених суб'єктами господарювання заходів з метою запобігання аваріям;
- у 24 областях організовано та забезпечено проведення виїзних занять з керівним складом місцевих держадміністрацій, новообраних міських, селищних та сільських рад, а також з фахівцями підпорядкованих органів, до повноважень яких відносяться питання цивільного захисту, стосовно реалізації заходів захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період;
- із Запорізькою облдержадміністрацією організовано та проведено практичний семінар (31 серпня 2021 р.) з уповноваженими представниками місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо організації діяльності консультаційних пунктів з інформування населення про надзвичайні ситуації та способи і методи захисту від них, зокрема з урахуванням потреб осіб з інвалідністю, насамперед тих, які пересуваються

на кріслах колісних, мають порушення зору та слуху.

Спільно з Міністерством освіти і науки проведено контроль та моніторинг якості підготовки з питань навчання діям у надзвичайних ситуаціях у закладах освіти Житомирської (23 – 25 лютого 2021 р.), Черкаської (11 – 13 травня 2021 р.), Кіровоградської (15 – 17 червня 2021 р.) та Вінницької (28 – 30 вересня 2021 р.) областей за результатами якого визначено відповідність організації підготовки студентів, учнів та дітей дошкільного віку до дій у надзвичайних ситуаціях вимогам законодавства та стандартам освіти щодо обов'язковості, загального обсягу навчального навантаження здобувачів освіти та рівня якості навчання.

Забезпечено методичний супровід у проведенні заходів до Дня цивільного захисту у закладах середньої освіти та Тижнів безпеки дитини у закладах дошкільної освіти. З керівниками навчально-методичних центрів сфери цивільного захисту на семінар-наradі (03 березня 2021 р.) у режимі відеоконференції обговорено проблемні питання та підбито підсумки діяльності центрів за 2021 р. [105].

Відповідно до Плану основних заходів цивільного захисту на 2021 р.:

- організовано та проведено 2 регіональні командно-штабні навчання з органами управління та силами цивільного захисту територіальних підсистем Єдиної державної системи цивільного захисту Полтавської (з 06 по 08 липня 2021 р.) та Рівненської (з 09 по 11 листопада 2021 р.) областей з визначенням стану готовності до виконання завдань цивільного захисту в мирний час та особливий період. Всього до зазначених навчань залучалось близько 1800 осіб та 450 од. техніки;
- організовано та здійснено моніторинг і контроль проходження навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту. Понад 45 тис. осіб керівного складу і фахівців центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій пройшли у 2021 р. таке навчання в навчально-методичних

центрах сфери цивільного захисту;

- у режимі відеоконференції проведено збори: 29 жовтня 2021 р. з керівниками підрозділів (працівниками) з питань цивільного захисту місцевих органів виконавчої влади, територіальних органів ДСНС та навчально-методичних центрів цивільного захисту та безпеки життєдіяльності областей та м. Києва; 30 листопада 2021 р. з керівниками підрозділів (працівниками) з питань цивільного захисту щодо організації та здійснення заходів цивільного захисту центральних органів виконавчої влади, інших органів державної влади.

Забезпечено інформаційний супровід 50 засідань Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, що дозволило забезпечити готовність центральних та місцевих органів виконавчої влади до запобігання виникненню і реагування на надзвичайні ситуації, та запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2. Організовано та проведено 22 засідання Експертної комісії ДСНС з визначення рівнів та класів надзвичайних ситуацій та підготовлено 3 експертні висновки [105].

Основні зусилля ДСНС, її територіальних органів, центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування було спрямовано на виконання Комплексу заходів, спрямованих на приведення захисних споруд у готовність до використання за призначенням (далі – комплекс заходів), здійсненню заходів з оцінювання стану готовності до використання за призначенням споруд подвійного призначення і найпростіших укриттів державної та комунальної форми власності, передбачених Планом основних заходів цивільного захисту на 2021 р., удосконаленню законодавства, що діє у цій сфері, інших заходів, спрямованих на забезпечення укриття населення у фондї захисних споруд на випадок виникнення надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період. Завдяки проведеній роботі 74 % захисних споруд оцінено готовими та

обмежено готовими до використання за призначення.

ДСНС здійснювались заходи, спрямовані на оновлення та поповнення фонду захисних споруд. Так, впродовж 2019 – 2021 рр. ДСНС та її територіальними органами видано 859 інформацій для формування вихідних даних на будівництво з урахуванням вимог інженерно-технічних заходів цивільного захисту, зокрема щодо створення фонду захисних споруд. Загалом з урахування попередніх років у відповідній проектній документації передбачено необхідність створення 1158 захисних споруд та споруд подвійного призначення. Фонд захисних споруд поповнився 2 новими захисними спорудами у Хмельницькій та Одеській областях, 2 захисні споруди у Дніпропетровській області пройшли капітальний ремонт, введено в експлуатацію 3 споруди подвійного призначення в Івано-Франківській та Полтавській областях [105].

Враховуючи поєднання заходів захисту населення у разі виникнення аварій на хімічно небезпечних об'єктах (завчасне оповіщення та інформування, проведення евакуації, укриття у захисних спорудах та інших пристосованих приміщеннях тощо) у більшості регіонів, де існує підвищений ризик утворення зон хімічного забруднення, забезпечено достатній рівень захисту населення при виникненні таких надзвичайних ситуацій.

Здійснено аналіз коригування Планів евакуації населення у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій областей та міста Київ та за результатами аналізу на адресу обласних та Київської міської державних адміністрацій направлено огляд та створено електронну базу цих Планів.

На виконання Плану основних заходів ДСНС на 2021 р. надано методичну допомогу місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування Сумської та Донецької областей щодо організації заходів з евакуації у разі збройних конфліктів (з районів можливих бойових дій у безпечні райони) з розгортанням органів з евакуації, практичним відпрацюванням заходів з оповіщення та евакуації населення і забезпечення публічної (громадської) безпеки та порядку в населених пунктах,

транспортного забезпечення. За результатами вказаного заходу на адресу обласних державних адміністрацій направлено огляд стану організації заходів з евакуації у разі виникнення загрози збройних конфліктів (з районів можливих бойових дій у безпечні райони).

На виконання доручення Прем'єр-Міністра України від 19 травня 2021 р. № 21104 до протокольного рішення № 30 Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій від 14 травня 2021 р. взято участь у наданні практичної допомоги Луганській, Вінницькій, Кіровоградській, Черкаській обласним державним адміністраціям щодо організації заходів цивільного захисту на території регіонів та навчання керівного складу органів управління територіальної підсистеми Єдиної державної системи цивільного захисту.

ДСНС розпочато заходи із побудови сучасної системи управління силами та засобами цивільного захисту для керування силами та засобами в територіальних органах ДСНС, яка дозволить автоматизувати роботу оперативно-диспетчерських служб ДСНС.

З метою модернізації загальнодержавної автоматизованої системи централізованого оповіщення та територіальних систем централізованого оповіщення розроблено техно-робочий проєкт загальнодержавної автоматизованої системи централізованого оповіщення та створено дослідний зразок територіальних систем централізованого оповіщення.

Розпочато роботи з впровадження відомчого цифрового радіозв'язку в системі ДСНС. За рахунок міжнародної технічної допомоги від Програми розвитку ООН в Україні відомчу систему цифрового радіозв'язку частково розгорнуто в Донецькій, Луганській областях, а за рахунок програми розвитку транскордонного співробітництва відомчу систему цифрового радіозв'язку частково розгорнуто в Чернівецькій та Івано-Франківській областях. Проведено роботу щодо продовження використання радіочастот територіальними органами та підрозділами ДСНС [105].

З метою захисту населення територіальних громад від пожеж та

надзвичайних ситуацій, ДСНС та її територіальними органами на постійній основі проводиться робота щодо надання методичної та практичної допомоги органам місцевого самоврядування щодо створення пожежно-рятувальних підрозділів для забезпечення місцевої та добровільної пожежної охорони, в тому числі у складі центрів безпеки. Зокрема шляхом проведення робочих зустрічей, нарад, семінарів, засідань круглих столів та інших заходів.

Упродовж 2021 р. територіальними органами ДСНС проведено 3968 робочих зустрічей, 910 нарад, 256 семінарів, 191 засідання круглих столів та проведено 36 заходів за участю міжнародних партнерів, а також розроблено 1123 різноманітних буклетів, пам'яток, рекомендацій тощо. Питання утворення та функціонування місцевої і добровільної пожежної охорони 653 рази розглядалися на засіданнях комісій з питань ТЕБ та НС (на регіональному рівні – 32, на районному – 158, в ОТГ – 463). У результаті проведеної роботи органами місцевого самоврядування у 2021 р. утворено 23 місцеві пожежно-рятувальні підрозділи, а саме: Житомирська область – 1, Закарпатська область – 2, Івано-Франківська область – 2, Кіровоградська область – 1, Миколаївська область – 1, Львівська область – 1, Одеська область – 1, Полтавська область – 1, Тернопільська область – 4, Херсонська область – 2, Хмельницька область – 3, Черкаська область – 1, Чернігівська область – 3 [105].

На кінець 2021 р. у сільській місцевості поряд з підрозділами ДСНС виконують завдання щодо захисту населення від пожеж та надзвичайних ситуацій 1146 місцеві пожежні команди та 1182 добровільні пожежно-рятувальні підрозділи. Для надання комплексу послуг у безпековій сфері для мешканців територіальних громад створюються центри безпеки – об'єкти інфраструктури громади, в яких можуть розміщуватися декілька служб, що забезпечують безпеку життєдіяльності населення (пожежно-рятувальний підрозділ з диспетчерським пунктом громади, підрозділ медичної допомоги, поліцейська станція (поліцейський громади) [105].

На цей час на території України утворено та функціонує 39 таких

центрів (у Донецькій області – 16, Полтавській області – 4, Дніпропетровській, Івано-Франківській, Черкаській областях – по 3, Вінницькій, Рівненській та Чернівецькій областях – по 2, Закарпатській, Одеській, Херсонській та Хмельницькій областях – по 1). Упродовж 2021 р. утворено 9 центрів безпеки у 6 областях (Донецька область – 3, Івано-Франківська область – 2, Закарпатська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька області – по 1) [105].

Утворення нових і підтримання існуючих місцевих пожежно-рятувальних підрозділів допомагає скоротити час реагування на пожежі, збільшити обізнаність населення щодо дій у випадку надзвичайних ситуацій і як результат – зберегти людські життя та зменшити матеріальні збитки.

З метою популяризації розвитку добровільної та місцевої пожежної охорони в Україні, на базі офіційного вебсайту ДСНС створено вебпортал «Добровільна та місцева пожежна охорона».

Крім того, з метою розвитку мережі добровільних пожежно-рятувальних підрозділів у Хмельницькій обласній раді ініційовано створення міжфракційного об'єднання депутатів «За безпечне Поділля», аналогічна робота проводиться і в інших областях. У результаті роботи зазначеного об'єднання розроблено «Програму сприяння розвитку добровільної пожежної охорони та популяризації добровільного пожежного руху в населених пунктах Хмельницької області на 2022–2026 роки» [105].

На наш погляд, сприяє підвищенню результативності публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту на регіональному та місцевому рівнях активна співпраця ДСНС з Програмою розвитку ООН у рамках реалізації 4 спільних проєктів міжнародної технічної допомоги, а саме: «Підтримка ЄС для Сходу України – відновлення, зміцнення миру та урядування», «Ефективне врядування і залучення громадян у східній Україні», «Посилення національної та місцевої спроможності для ефективного забезпечення безпеки, правосуддя та послуг з реінтеграції на постраждалих внаслідок конфлікту територіях» та «Підтримка розвитку

потенціалу інтегрованої протимінної діяльності на сході України».

Також в межах Програми прикордонного співробітництва територіальними органами ДСНС (Львівської, Івано-Франківської, Закарпатської, Чернівецької та Одеської областей) реалізовувалися 4 проєкти міжнародної технічної допомоги, а саме:

- проєкт «Спільний захист людей та навколишнього середовища шляхом створення українсько-польської системи попередження та реагування на катастрофи в Карпатському Єврорегіоні», у рамках якого придбано спеціальну пожежну техніку, проведено спільні навчання та розроблено спільну стратегію;
- проєкт «Підвищення рівня безпеки населення у транскордонному регіоні шляхом посилення спільних заходів з навчання та співробітництва у сфері управління надзвичайними ситуаціями – Міст», у рамках якого на території Управління ДСНС України в Івано-Франківській області здійснюється реконструкція будівель і споруд Управління під адміністративну будівлю оперативно-координаційного та тренувально-реабілітаційного центрів із придбанням необхідного майна та обладнання;
- проєкт «JERAD – Спільне реагування на надзвичайні ситуації навколо Дунаю», у рамках якого ГУ ДСНС України у Одеській області придбано обладнання для створення інформаційної платформи обміну інформації, як інструменту спільного процесу прийняття рішень у разі надзвичайної ситуації транскордонного характеру та спеціальне пожежне обладнання;
- проєкт «Адаптація колишньої обсерваторії на горі Піп Іван для потреб високогірного рятувального центру», у рамках якого проведено спільні навчання, здійснено закупівлю медичного і рятувального обладнання з метою створення сучасного рятувального центру [105].

Також у 2021 р. у рамках проєкту «Удосконалення заходів щодо запобігання та готовності реагування на хімічні катастрофи та стихійні лиха в рамках Механізму цивільного захисту – EU-CHEM-REACT 2»

представниками Львівського державного університету безпеки життєдіяльності та ГУ ДСНС у Львівській області взято участь у польових міжнародних навчаннях за участю представників із Польщі, Республіки Литва, Республіки Чехія й Республіки Молдова. Метою навчань було відпрацювання взаємодії з Механізмом цивільного захисту ЄС у разі виникнення надзвичайних ситуацій [105].

Кардинально змінилися особливості публічного управління та адміністрування цивільного захисту на регіональному та місцевому рівнях від початку повномасштабного вторгнення в Україну російських військ 24 лютого 2022 р., які завдають численних повітряних ударів по об'єктам військової та цивільної інфраструктури, руйнуючи аеродроми, військові частини, підприємства, житлові будинки, нафтобази, церкви, лікарні, школи, дитячі садки тощо. Обстріли ведуться з використанням авіації, артилерії, реактивних систем залпового вогню, балістичних ракет.

Тому в умовах запровадженого в країні воєнного стану особливого значення набуває питання своєчасного виявлення та відстеження надзвичайних ситуацій та визначення шляхів їх запобігання та подолання силами цивільного захисту. Метою публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах військового часу є зниження ризику і пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій, підвищення гарантованого рівня безпеки особистості, суспільства і довкілля в межах показників прийнятного ризику (наскільки це можливо в умовах ведення військових дій) шляхом попередження надзвичайних ситуацій, гасіння пожеж, розбору завалів, обстеження та розмінування територій тощо.

Слід зазначити, що підрозділами Державної служби України з надзвичайних ситуацій в умовах воєнного стану для проведення заходів з попередження надзвичайних ситуацій, оперативного реагування на події та ліквідації їх наслідків, гасіння пожеж, проведення інших рятувальних заходів по всіх регіонах країни здійснюється біля 1000-1500 виїздів щодоби.

Для цього в системі територіальних ДСНС з метою виконання завдань

з ліквідації наслідків обстрілів, гасіння пожеж та надання допомоги постраждалому населенню перебуває понад 14 тис. осіб та понад 3 тис. одиниць спеціальної пожежно-рятувальної техніки [219].

Значною проблемою, яка потребує вирішення на регіональному та місцевому рівнях є невпинне зростання кількості постраждалих людей та територій у зв'язку з військовою агресією Росії проти України ще з 2014 р.

Так, тільки на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей (ОРДЛО) з початку бойових дій в 2014 р. загальна кількість постраждалого цивільного населення від вибухонебезпечних предметів становить понад 1000 осіб, з них 300 загинули (постраждало – 130 дітей, з них 27 загинуло) [317].

В цілому, за оцінками Управління екологічної безпеки та протимінної діяльності Міністерства оборони України, східні регіони України критично забруднені мінами і вибухонебезпечними предметами. Так, тільки на підконтрольній українському уряду території поблизу лінії зіткнення в Донецькій і Луганській областях близько 7 тис. км² земель забруднені мінами. Ще близько 15 тис. км² заміновані на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей. Отже, на жаль, Україна одна з найбільш забруднених мінами країн поряд з Афганістаном і Сирією [317].

І це дані ще до початку російської військової агресії у 2022 р.

Так, спираючись на власні підрахунки, Асоціація саперів України зазначає, що за попередніми або вже підтвердженими даними вже через місяць після початку війни Росії проти України (станом на 22 березня 2022 р.), понад 82,5 тис. км² території нашої країни потребували розмінування, тобто на них є вибухонебезпечні предмети. Потенційно небезпечні території розташовані на півдні, сході України, а також у Київській та Чернігівській областях. А за даними Мобільного рятувального центру швидкого реагування ДСНС України, протягом останнього тижня березня 2022 р. лише у м. Києві та Київській області сапери знешкодили 65 вибухонебезпечних предметів [363].

При цьому значна частина забруднених вибухонебезпечними предметами територій розташована уздовж автомобільних доріг державного, регіонального і місцевого рівня. Це становить значну небезпеку для водіїв транспортних засобів, пішоходів і місцевих жителів, що вимагає відповідного реагування від системи публічного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту, а саме організації та проведення розмінування зазначених територій.

Нажаль, внаслідок бойових дій тільки за період з 24 лютого по 30 березня 2022 р. в Україні загинуло 26 співробітників ДСНС (ГУ ДСНС у Донецькій області – 5 осіб, САЗ – 4 особи, ГУ ДСНС у м. Києві – 4 особи, ГУ ДСНС у Київській області – 2 особи, ГУ ДСНС у Миколаївській області – 2 особи, ГУ ДСНС у Запорізькій області – 2 особи, ГУ ДСНС у Полтавській області – 2 особи, ГУ ДСНС у Чернігівській області – 2 особи, ГУ ДСНС у Сумській області – 1 особа, ГУ ДСНС у Харківській області – 1 особа, Чернігівський ГМЦ – 1 особа) та 68 осіб травмовано. Крім того 2 особи перебувають в російському полоні [219].

Незважаючи на це, рятувальники України продовжують героїчно виконувати свої службові обов'язки в умовах воєнного стану щодо:

- гасіння пожеж, які спричинені обстрілами житлових багатоповерхівок, приватних, складських будівель тощо, що виникають у житлових масивах міст та населених пунктів України;
- ліквідації наслідків обстрілів російськими військами населених пунктів та об'єктів цивільної інфраструктури;
- гасіння та ліквідації масштабних пожеж, що були спричинені ворожими обстрілами та виникли внаслідок ведення бойових дій;
- розбирання завалів зруйнованих будівель та інших інфраструктурних об'єктів;
- надання допомоги людям, звільнених з-під завалів зруйнованих обстрілами житлових будинків;
- розгортання наметів для обігріву громадян, які постраждали

внаслідок ведення бойових дій та надання їм необхідної допомоги;

- забезпечення аварійного електроживлення об'єктів соціальної сфери шляхом залучення генераторів ДСНС (загалом, станом на 30 березня 2022 р. знеструмлено 1428 населені пункти України, із них частково - 32 населені пункти [219]);
- проведення евакуації населення з територій, на яких тривають бойові дії в безпечні райони країни (станом на 30 березня 2022 р. проведено евакуацію населення загальною кількістю понад 1 млн. 57 тис. осіб, з них понад 233 тис. дітей та понад 7 тис. осіб з інвалідністю [219]);
- обстеження територій піротехнічними підрозділами на предмет виявлення артилерійських боєприпасів, вибухонебезпечних предметів та залишків ракет;
- знешкодження піротехнічними підрозділами артилерійських боєприпасів, вибухонебезпечних предметів та залишків ракет.

Отже, органи публічного управління та підрозділи ДСНС на регіональному та місцевому рівнях в умовах воєнного стану в Україні продовжують сумлінно та відповідально виконувати завдання щодо захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них; забезпечують належне функціонування єдиної державної системи цивільного захисту в умовах воєнного стану шляхом гасіння масштабних пожеж, що виникають внаслідок ведення бойових дій, ліквідації наслідків обстрілів населених пунктів російськими військами, розмінування територій, надання допомоги постраждалому населенню та місцевим органам влади в організації евакуації населення. Це є вагомий внесок українських рятувальників у майбутню перемогу України у війні з російськими загарбниками.

Висновки до розділу 3

1. Сучасні світові тенденції свідчать про зростання кількості

надзвичайних ситуацій. Це змушує розглядати надзвичайні ситуації, як серйозну загрозу безпеці окремої людини, суспільству та навколишньому середовищу, а також стабільності розвитку, як окремої держави, так і цивілізації загалом. Захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, а також захист життя й здоров'я громадян України від небезпечних наслідків аварій і катастроф техногенного, екологічного, природного й військового характеру є однією з важливих функцій держави, яка формує сутність та зміст цивільного захисту.

2. Кількість надзвичайних ситуацій за останні десять років на території України є відносно стабільною та достатньо високою (нажаль, за підсумками 2022 р. через російську військову агресію ситуація буде набагато гіршою). Їх перебіг супроводжується досить великою кількістю постраждалих та загиблих. Рівень ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру залишається досить високим для більшості регіонів України. Тобто, аналіз сучасного рівня цивільного захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій (а саме, кількість надзвичайних ситуацій техногенного, природного та соціального характеру та їх наслідки) в Україні свідчить про наявність негативних тенденцій і неповну відповідність пріоритетам сталого розвитку країни, які декларуються всіма стратегічними документами, прийнятими на державному рівні в Україні в сучасних умовах.

3. В сучасних умовах Україна стикнулася з безпрецедентною жорстокістю військової агресії РФ та руйнуваннями неймовірних масштабів. Очевидно, що окрім належного та героїчного виконання ДСНС своїх обов'язків, Україні необхідні єдність, згуртованість і солідарність для відновлення країни та порятунку життів українців, а також спільна міжнародна допомога країн світу для протидії загарбникам та подолання наслідків війни. Отже, діяльність системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах військового часу має бути максимально ефективною та результативною і спрямованою на

запобігання та ліквідацію надзвичайних ситуацій, в тому числі через співробітництво України з іншими країнами в зазначеній сфері, що сприятиме наближенню перемоги, якнайшвидшому відновленню зруйнованої війною країни та поверненню населення до мирного життя в Україні.

4. Рятувальники України в умовах воєнного стану через російську військову агресію продовжують героїчно виконувати свої службові обов'язки в умовах воєнного стану щодо: гасіння пожеж, які спричинені обстрілами житлових багатоповерхівок, приватних, складських будівель тощо, що виникають у житлових масивах міст та населених пунктів України; ліквідації наслідків обстрілів російськими військами населених пунктів та об'єктів цивільної інфраструктури; гасіння та ліквідації масштабних пожеж, що були спричинені ворожими обстрілами та виникли внаслідок ведення бойових дій; розбирання завалів зруйнованих будівель та інших інфраструктурних об'єктів; надання допомоги людям, звільнених з-під завалів зруйнованих обстрілами житлових будинків; розгортання наметів для обігріву громадян, які постраждали внаслідок ведення бойових дій та надання їм необхідної допомоги; забезпечення аварійного електроживлення об'єктів соціальної сфери шляхом залучення генераторів ДСНС; проведення евакуації населення з територій, на яких тривають бойові дії в безпечні райони країни; обстеження територій піротехнічними підрозділами на предмет виявлення артилерійських боєприпасів, вибухонебезпечних предметів та залишків ракет; знешкодження піротехнічними підрозділами ДСНС артилерійських боєприпасів, вибухонебезпечних предметів та залишків ракет.

РОЗДІЛ 4.

ПРОБЛЕМИ ТА СУПЕРЕЧНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

4.1. Особливості формування і суперечності розвитку системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні

Захист населення та територій під час розгортання надзвичайних ситуацій та стихійних лих різного рівня небезпеки є одним із найбільш важливих завдань, що стоять перед державою у контексті необхідності забезпечення її сталого розвитку в сучасних умовах. Для визначення напрямів удосконалення системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в сучасних умовах важливою передумовою є з'ясування особливостей формування та суперечностей розвитку публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні в історичному ракурсі, аналіз якого дозволить в подальшому уникнути помилок та забезпечити підвищення результативності цивільного захисту у питаннях запобігання і протидії надзвичайним ситуаціям, а також ліквідації їх наслідків.

З'ясуємо передумови утвердження, особливості формування та суперечності і проблеми розвитку системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту за часів незалежності України.

На початку 1990 рр. проблеми природної та техногенної безпеки, що особливо загострилися після аварії на Чорнобильській АЕС (26 квітня 1986 р.), вимагали невідкладного вироблення цілісної державної політики в сфері цивільного захисту та удосконалення механізмів її формування та реалізації. Існуюча на той час система захисту населення вже не відповідала своєму призначенню – бути гарантом безпеки людей.

Після ухвалення 24 серпня 1991 р. Верховною Радою Акту проголошення незалежності України, у сфері цивільного захисту починається новий етап – як служби суверенної держави, а саме було розпочато законодавче оформлення Цивільної оборони України, як державної системи органів управління, сил і засобів, що створюються для організації і забезпечення захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру.

В той період питаннями цивільного захисту та оборони, ліквідації наслідків та попередження надзвичайних ситуацій, захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, гасіння пожеж та пожежної безпеки займалися три окремих відомства: Штаб Цивільної оборони, Міністерство у справах захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС та Головне управління пожежної охорони МВС України [43].

У серпні 1991 р. видається наказ МВС №383 «Про перегляд відомчих нормативних актів і створення нормативної бази МВС України», згідно з яким начальникам головних управлінь, управлінь і самостійних відділів міністерства пропонувалося переглянути всі відомчі нормативні документи і в установленому порядку скасувати ті, що втратили практичне значення або суперечили чинному законодавству [43].

Для проведення наукової діяльності в 1992 р. в м. Києві створено Український науково-дослідний інститут пожежної безпеки, а профільні навчальні заклади в м. Харкові, м. Львові та м. Черкасах реорганізуються у вищі навчальні заклади.

Важливе значення для подальшого розвитку сфери цивільного захисту в Україні мали законодавчі акти, ухвалені в 1992-1993 рр. Так, 7 жовтня 1992 р. Президент України затвердив Положення про Міністерство внутрішніх справ України, де зазначалося, що воно, як центральний орган виконавчої влади, реалізує державну політику в сфері пожежної безпеки країни. На базі Управління пожежної охорони утворюється Головне управління пожежної охорони МВС України (з серпня 1994 р. – ГУДПО – Головне управління

державної пожежної охорони) [277].

А 3 лютого 1993 р. Верховна Рада України ухвалює Закон України «Про Цивільну оборону України», а 10 травня 1994 р. Кабінет Міністрів України – Постанову №299, якою затверджується «Положення про цивільну оборону України», в якому було визначено, що громадянська оборона України є державною системою органів управління, сил і засобів, створюється для організації і забезпечення захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру [99; 250].

У зв'язку з поглибленням соціально-економічної кризи 90-років ХХ ст. в Україні посилилася зневага до питань пожежної безпеки, тому кількість пожеж почала збільшуватися. Ці обставини і необхідність побудови нової нормативно-правової бази змусили керівництво Державної пожежної охорони підготувати проект закону «Про пожежну безпеку», який підписав Президент України 17 грудня 1993 р. Закон визначав загальні правові юридичні та соціальні основи забезпечення пожежної безпеки на території України, регулював відносини державних органів, юридичних і фізичних осіб у цій сфері, незалежно від виду їх діяльності та форм власності. На підставі Закону України «Про пожежну безпеку» в країні було створено чотири види пожежної охорони: державна, відомча, місцева та добровільна. Державна пожежна охорона (ДПО) була створена на базі професійної та воєнізованої пожежної охорони, структура, функції, обов'язки та права якої визначалися окремими статтями Закону та Положенням про пожежну охорону від 1994 р. [96].

У липні 1994 р. видається Постанова Кабінету Міністрів №508 «Про заходи щодо виконання Закону України «Про пожежну безпеку». Приймається довгострокова програма забезпечення пожежної безпеки, затверджується близько 170 базових документів. В умовах обмеженого бюджетного фінансування керівництвом ГУДПО виробляються нові форми роботи щодо стримування зростання кількості пожеж. Створюються фонди

пожежної безпеки, започатковуються основи протипожежного страхування, розвиваються системи ліцензування та сертифікації в галузі пожежної безпеки [236].

2 січня 1995 р. Президент України підписав Указ №7/95 «Про День працівників пожежної охорони» – офіційне державне професійне свято, яке відзначалося щорічно 29 січня. Для заохочення пожежників у квітні 1995 р. встановлюється знак «Кращому працівникові пожежної охорони».

Проблеми Чорнобиля, а саме: постраждалі, ліквідатори, зона відчуження та її інфраструктура, об'єкт «Укриття» – вимагали підвищеної уваги з боку держави та суспільства. Для вирішення широкого спектра проблем, пов'язаних з надзвичайними ситуаціями, координації зусиль різних організацій і установ в цьому напрямку потрібно було об'єднання сил Цивільної оборони та Мінчорнобилю.

Тому важливим кроком на шляху розбудови нової системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні став Указ Президента України від 28 жовтня 1996 р. «Про утворення Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи», згідно з яким на базі Штабу Цивільної оборони та Мінчорнобилю було створено єдине відомство – Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (МНС України), яке стало провідним органом в системі виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної політики в сфері цивільної оборони, рятувальної справи, створення та функціонування систем страхового фонду, поводження з радіоактивними відходами, захисту від надзвичайних ситуацій та попередження ситуацій і реагування на них, ліквідації їх наслідків та наслідків Чорнобильської катастрофи. Нове відомство мало здійснювати керівництво дорученою йому сферою і нести відповідальність за її стан і розвиток [332].

Також було затверджено відповідне Положення «Про МНС України»,

яке успадкувало функції штабу Цивільної оборони України та Мінчорнобилю і в короткий термін провело свою розбудову. За Цивільною обороною зберігалася її основне мобілізаційне призначення, загальна підготовка до переведення органів управління, сил і засобів з мирного на військовий час, утримання мобілізаційних резервів та забезпечення системою функціонування об'єктів господарювання в умовах війни, оповіщення населення про загрозу та організація його захисту від наслідків застосування сучасних засобів ураження, при обов'язковому використанні її окремих складових в інтересах захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру [333].

У підпорядкуванні МНС перебувало угруповання військ Цивільної оборони України чисельністю 10218 осіб, з яких 9550 – військовослужбовці. Війська ЦО України були призначені для захисту населення і територій у разі виникнення надзвичайних ситуацій, викликаних аварією, катастрофою, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, великою пожежею, застосуванням засобів ураження, призвели або можуть призвести до людських і матеріальних втрат, ліквідації їх наслідків і виконання інших передбачених законом «Про війська Цивільної оборони України» завдань.

У складі військ перебували три окремі мобільні механізовані бригади (м. Київ, м. Дрогобич, м. Донецьк), навчальна бригада (Ватутіне), окремі мобільні механізовані полки (Лоскутовка, Верхівцеве, Мирне, Знам'янка), окремі аварійно-рятувальні батальйони (Мазанка, Ромни, Ужгород, Чернівці, Якушинці, Городище), два окремих аварійно-рятувальні загони (м. Кропивницький, м. Хмельницький), спеціальний морський загін (м. Керч), спеціальний авіаційний загін (м. Ніжин), два окремих вузли зв'язку (м. Київ, м. Переяслав-Хмельницький), загони забезпечення військ (м. Київ, м. Жеребково).

Отже, якщо у 1991-1996 рр. питаннями цивільного захисту та оборони, гасінням пожеж і пожежною безпекою займалися три окремих відомства: Штаб цивільної оборони України, Міністерство у справах захисту населення

від наслідків аварії на ЧАЕС, Головне управління пожежної охорони МВС України, то внаслідок реформування починаючи з 1998 р. система втратила свої робочі органи – штаби цивільної оборони. Ні в структурі центрального апарату МНС, ні в територіальних управліннях не залишалося спеціально призначених постійно діючих органів управління у справах Цивільної оборони. Згодом, дотримуючись міжнародних стандартів, Цивільну оборону України перейменовано у Цивільний захист України [43].

Територіальні органи МНС України до 2003 р. були представлені Головними управліннями з питань надзвичайних ситуацій у складі обласних державних адміністрацій. У цей період МНС України силами військових підрозділів цивільної оборони, які були призначені для захисту населення і територій у разі виникнення надзвичайних ситуацій, успішно ліквідувало цілу низку масштабних техногенних і природних катастроф, серед яких слід виділити ліквідацію наслідків масштабного паводку на Закарпатті в 1998 р. [232; 233].

Радикальні зміни в структурі системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні почалися на початку 2003 р., коли було взято курс на демілітаризацію МНС: органи і підрозділи Державної пожежної охорони вивели зі складу МВС і передали до складу МНС.

Так, Президент України 27 січня 2003 р. підписав Указ «Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки і захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій», яким органи і підрозділи Державної пожежної охорони виводилися зі складу МВС і передавалися до складу Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи з метою створення єдиної служби для максимально ефективного виконання завдань щодо попередження пожеж, техногенних аварій, катастроф та інших стихійних лих, коли люди можуть розраховувати на допомогу в будь-яких екстрених ситуаціях [334].

Вагомою сторінкою в літописі нової служби цивільного захисту стало започаткування в березні 2003 р. Всеукраїнської акції «Герой – рятувальник року» [43].

19 грудня 2003 р. видано Указ Президента України «Про Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони на оперативно-рятувальну службу цивільного захисту на період до 2005 року» [333].

Державна програма передбачала створення на базі військ ЦО України і органів і підрозділів пожежної охорони єдиної невійськової Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту. Передбачалася повна демілітаризація МНС, звільнення особового складу військ ЦО з військової служби з подальшим присвоєнням спеціальних звань внутрішньої служби. Були повністю розформовані військові частини ЦО в м. Донецьку, м. Хмельницькому та м. Чернівцях; реформовані в регіональні рятувальні загони військових частин в м. Києві, м. Дрогобичі, м. Мирному, м. Ромнах і м. Мерефі-3; реформовані в територіальні рятувальні загони військових частин в Лоскутовці, Ужгороді, Мазанці і Кіровограді; військова частина в м. Керчі була реформована в спеціальний морський загін, військова частина в Жеребковому – в спеціальний загін. Військові частини в Якушинцях, Городищі, Червонознамянці і Верхівцевому були реформовані в аварійно-рятувальні підрозділи територіальних органів МНС. Також на базі більшості загонів технічної служби ДПО були сформовані аварійно-рятувальні загони спеціального призначення територіальних органів МНС, куди для цього частково були передані особовий склад і техніка колишніх військових частин ЦО. Після реформи 2003 р. були сформовані нові територіальні органи МНС – Головні управління (управління) МНС України на базі Управлінь пожежної безпеки ГУ (У) МВС України в областях, містах м. Києві та м. Севастополі.

Тобто Міністерство надзвичайних ситуацій України стає головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту,

рятувальної справи та гасіння пожеж, державного нагляду у сфері техногенної, пожежної, промислової безпеки та гірничого нагляду, поводження з радіоактивними відходами, ліквідації наслідків чорнобильської катастрофи, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності [43].

24 червня 2004 р. ухвалюється Закон України «Про правові засади цивільного захисту», який визначав правові та організаційні засади у сфері цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного, природного та воєнного характеру, повноваження органів виконавчої влади та інших органів управління, порядок створення і застосування сил, їх комплектування, проходження служби, а також гарантії соціального і правового захисту особового складу органів і підрозділів цивільного захисту [97].

У зазначеному Законі замість терміна «цивільна оборона» впроваджено категорію «цивільний захист», як систему організаційних, інженерно-технічних, протиепідемічних та інших заходів, які здійснюються...з метою запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій, які загрожують життю та здоров'ю людей, завдають матеріальних збитків у мирний час і в особливий період» [97].

На відміну від визначення терміна «цивільний захист», яке містить згаданий вище документ, наступний законодавчий документ «Кодекс цивільного захисту України», що набрав чинності 1 липня 2013 р., надає наступне визначення: цивільний захист – функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період» [Кодекс].

Тобто відбулося суттєве зрушення змістовного навантаження цивільного захисту з «системи заходів...» на «функцію держави...».

У 2006 р. війська цивільної оборони України були повністю

розформовані, особовий склад військ і Державної пожежної охорони влився в ряди єдиної Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту МНС України – спеціальне невійськове об'єднання аварійно-рятувальних та інших формувань, органів управління такими формуваннями системи центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту [123].

У 2008 р. впроваджується контрактна служба, проходить переатестація на спеціальні звання служби цивільного захисту, а Указом Президента України «Про День рятувальника» №830/2008 від 12 вересня 2008 р., ураховуючи значний внесок працівників аварійно-рятувальних служб, пожежної охорони, інших спеціальних формувань, а також громадян у справу ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, захисту життя і здоров'я людей, на підтримку ініціативи громадськості та Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи запроваджено професійне свято «День рятувальника України», яке відзначається щорічно 17 вересня (замість «Дня працівників цивільного захисту», яке святкувалося 27 серпня з 2004 р.) [336].

У грудні 2010 р. Указом Президента України Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи було реорганізовано в Міністерство надзвичайних ситуацій України, як головний центральний орган виконавчої влади в системі цивільного захисту, реагування та попередження надзвичайних ситуацій. Державний пожежний та техногенний нагляд, Управління зоною відчуження і Чорнобильської АЕС, Держгортехнагляд стали центральними органами виконавчої влади. Державні пожежні частини отримали статус «рятувальних» і були підпорядковані територіальним органам МНС. Районні (міські) відділи МНС реформовані в служби цивільного захисту в районах (містах) і введені до складу апаратів ГТУ, тобто Головного територіального управління (ТУ) МНС [337].

А вже у 2011 р. здійснювалися основні заходи з розділення Міністерства у справах НС України на 4 окремих відомства:

- Міністерство надзвичайних ситуацій України (головний орган);
- Державна інспекція техногенної безпеки України;
- Державне агентство зони відчуження;
- Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України [43].

У листопаді 2011 р. було завершено заходи щодо переведення особового складу наглядово-профілактичного блоку МНС для подальшого проходження служби в новостворену Державну інспекцію техногенної безпеки України, завершено формування її органів та підрозділів. Особовий склад залишився на службі цивільного захисту з відповідними спеціальними званнями, Указом Президента на них поширювався порядок проходження служби цивільного захисту, медичне, санаторно-курортне забезпечення, пільги та компенсації, передбачені для особового складу МНС. Державні пожежні частини реформовані в Державні пожежно-рятувальні частини (ДПРЧ) і підпорядковані безпосередньо територіальним органам МНС. Районні (міські) відділи МНС реформовані в служби цивільного захисту в районах (містах) і введені до складу ГТУ (ТУ) МНС [43].

В 2012 р., а саме 2 жовтня, Верховною Радою України було ухвалено «Кодекс цивільного захисту України», який став головним систематизуючим нормативно-правовим актом в системі цивільного захисту населення, територій, навколишнього середовища, майна від наслідків надзвичайних ситуацій, реагування на них, функціонування єдиної державної системи цивільного захисту, означення повноважень всіх органів державної влади, місцевого самоврядування, громадян, осіб без громадянства та іноземців, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності [123].

24 грудня 2012 р. Указом Президента України Міністерство надзвичайних ситуацій та Державну інспекцію техногенної безпеки було реорганізовано в єдину Державну службу України з надзвичайних ситуацій

(ДСНС України), як центральний орган виконавчої влади, що координується і направляється Міністерством оборони України. Затверджується «Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій», формуються управління ДСНС [338].

Упродовж 2013 р. Державною службою України з надзвичайних ситуацій здійснювалися заходи щодо створення нормативно-правової бази діяльності Служби. Були видані Указ Президента України №20/2013 від 16.01.2013 р. «Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій», яким затверджено «Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій», і Постанова Кабінету Міністрів України про формування територіальних органів ДСНС України»). Також було сформовано територіальні органи ДСНС України – Головні управління та Управління ДСНС України на базі ГТУ (ТУ) МНС і ГУ (У) Держтехногенбезпеки, призначено керівництво територіальних органів, завершений процес переведення особового складу двох центральних органів виконавчої влади в ДСНС України для подальшого проходження служби. Міністерством оборони України спільно з ДСНС видано ряд нормативних актів, що регулюють діяльність Служби, взаємодію органів і сил ДСНС України з органами управління Міністерства оборони, Генеральним Штабом Збройних Сил України та Збройними Силами України [43].

З 1 липня 2013 р. в Україні набув чинності «Кодекс цивільного захисту України», який визначає відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, визначає повноваження органів державної влади, Ради міністрів АР Крим, органів місцевого самоврядування, права та обов'язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності [123].

У жовтні 2013 р. президентським указом встановлено професійне свято – «День пожежної охорони», який щорічно відзначається 17 квітня [339].

25 квітня 2014 р. Кабінетом Міністрів України видано Постанову №120 «Питання координації і напрямки Державної служби з надзвичайних ситуацій», згідно з якою ДСНС України виведено з-під підпорядкування Міністерства оборони України з подальшим підпорядкуванням Міністерству внутрішніх справ України. Це пояснювалося тим, що в умовах російської агресії в Криму і на Донбасі можна буде оперативніше приймати рішення з врегулювання надзвичайних ситуацій [251].

Державна служба України з надзвичайних ситуацій є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності. Діяльність ДСНС спрямовується на виконання актів законодавства, Президента України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, відповідних рішень Уряду у сфері повноважень ДСНС та виконання пріоритетних завдань [269].

3 липня 2014 р. видано Наказ МВС України №631 «Про затвердження Положення про Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту ДСНС України» [209].

Новий етап реформ у системі ДСНС України було анонсовано на початку 2016 р.: планувалося позбутися від пожежних інспекцій, де існує корупція. На думку Міністра внутрішніх справ України «...пожежна інспекція – це орган, корупційна ємність якого настільки велика, що важко уявити. Орган, який дискредитує реальну роботу і реальний подвиг справжніх хлопців-вогнеборці. Тому запропоновано змінити систему і перейти до тих методів, які отримали розвиток в світі, де це комфортно для суспільства» [123].

Тобто було запропоновано нову систему профілактики запобігання

надзвичайним ситуаціям, пов'язану з поділом на зони ризику, а саме: підприємства високої зони ризику і державні підприємства будуть контролюватися державою, а підприємствам середньої і малої зони ризику запропоновано недержавне добровільне страхування.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 р. № 61-р Уряд схвалив Стратегію реформування системи ДСНС України з надзвичайних ситуацій, метою якої є підвищення рівня захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період [209].

Реалізацію Стратегії передбачалося здійснювати трьома етапами протягом 2017-2020 рр.

На першому етапі, зокрема, планувалося передача майнових комплексів державних пожежно-рятувальних підрозділів та іншого майна ДСНС з державної в комунальну власність, покладення на органи місцевого самоврядування повноважень із забезпечення пожежної безпеки населених пунктів і територій, стимулювання участі громадян у місцевій і добровільній пожежній охороні. Крім того, планувалося посилення відповідальності керівників суб'єктів господарювання за порушення вимог щодо пожежної та техногенної безпеки шляхом запровадження дієвих адміністративних санкцій.

Стратегією передбачено визначення необхідної кількості пожежно-рятувальних підрозділів (пожежних частин) місцевої і добровільної пожежної охорони в об'єднаних територіальних громадах, їх чисельності, місць дислокації з урахуванням часу прибуття до місця виклику (10 хвилин у місті та 20 хвилин у сільській місцевості). Також планувалося підвищити спроможність підрозділів ДСНС, які виконують піротехнічні роботи, здійснювати гуманітарне розмінування території від вибухонебезпечних предметів [303].

На другому етапі, (2018 р.), проводилася реорганізація сил цивільного захисту ДСНС. До їх складу входять: аварійно-рятувальні, спеціальні та

спеціалізовані підрозділи, які безпосередньо підпорядковуються апарату ДСНС, регіональні аварійно-рятувальні підрозділи, державні пожежно-рятувальні підрозділи ДСНС, об'єктові пожежно-рятувальні підрозділи.

На третьому етапі, протягом 2019-2020 рр., було заплановано оптимізацію організаційної структури ДСНС. Фінансування заходів, передбачених Стратегією, здійснювалась в межах бюджетних коштів, передбачених у державному та місцевих бюджетах, у межах видатків, передбачених головним розпорядникам коштів на відповідний рік [303].

На жаль, нестача відповідних бюджетних коштів, передбачених у державному та місцевих бюджетах, не дозволила реалізувати повною мірою Стратегію реформування системи ДСНС у період до 2020 р.

Організаційна структура ДСНС України, а саме перелік органів і підрозділів цього відомства станом на кінець 2021 р. наведено на рис. 4.1.



Рис. 4.1. Органи і підрозділи ДСНС України [105].

Розглянемо сили цивільного захисту ДСНС України більш детально, їх функції та призначення.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій має в своєму підпорядкуванні особовий склад; аварійно-рятувальні формування швидкого реагування (центрального підпорядкування), в тому числі авіацію; аварійно-рятувальні загони спеціального призначення; державні пожежно-рятувальні підрозділи до району включно (територіального підпорядкування) [105].

Щодо призначення підрозділів сил цивільного захисту ДСНС, слід зазначити, що за основними можливостями підрозділи Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту ДСНС України поділяються на:

1. Підрозділи, призначені для гасіння пожеж, порятунк людей і майна при пожежах, на об'єктах і територіях незалежно від підпорядкування і форми власності, проведення першочергових аварійно-рятувальних робіт, надання первинної медичної допомоги постраждалим;

2. Формування (загони, центри), призначені для ліквідації аварій (катастроф) техногенного, природного та воєнного характеру, наслідків стихійних лих (землетрусів, ураганів, обвалів, зсувів, селевих потоків, повеней, снігових заметів, обмерзань тощо), проведення пошуково-рятувальних, пожежно-рятувальних робіт, міжнародних рятувальних операцій, здійснення заходів із розмінування територій та заходів цивільної та територіальної оборони, загальнодержавного та регіонального характеру.

В їх складі функціонують:

- рятувальні підрозділи, призначені для розгортання та проведення рятувальних та інших невідкладних робіт в найкоротші терміни, для розшуку (в тому числі з використанням службових собак) і порятунку людей, що перебувають у зруйнованих, палаючих будівлях, під завалами, в тому числі і відкопування потерпілих із завалених споруд, а також для надання першої медичної допомоги постраждалим;

- інженерні – для ведення інженерної розвідки маршрутів і осередків ураження, розчищення завалів, відкопування потерпілих з-під пошкоджених

споруд, створення спеціальних проїздів у завалах, обвалення конструкцій, виявлення пошкоджень в комунально-енергетичних і технологічних мережах, підготовки та утримання доріг, освіти огорожувальних протипожежних смуг;

- радіаційного та хімічного захисту – проводять радіаційну і хімічну розвідку, здійснюють дозиметричний і хімічний контроль підрозділів, які виконують дегазацію, дезактивацію обмундирування та інших матеріальних засобів, ділянок місцевості, доріг і споруд;

- піротехнічні – виявляють і знищують невикористані боєприпаси, в тому числі авіаційні бомби і інші вибухонебезпечні предмети, знешкоджують уражені елементи конструкцій споруд і будівель, а також пробивають проходи в завалах вибуховим методом;

- пожежні підрозділи мають такі завдання: гасіння пожеж, рятування людей і майна на об'єктах і територіях незалежно від підпорядкування і форми власності; локалізація і гасіння природних пожеж (лісові, торф'яні) та на об'єктах господарського комплексу, страхування маршрутів руху підрозділів;

- підрозділи водопостачання – призначені для розвідки джерел води та обладнання пунктів водопостачання;

- підрозділи зв'язку – для встановлення і підтримки надійного зв'язку, який забезпечує комунікацію між підрозділами, керівними органами і різними силами взаємодії;

- підрозділи матеріального забезпечення – повинні своєчасно задовольнити нагальні потреби підрозділів спеціальним обладнанням, паливом, продуктами, засобами захисту, речовим, медичним, технічним майном та іншими матеріальними засобами [123].

До підрозділів центрального підпорядкування апарату ДСНС України відносяться:

- Управління забезпечення Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту ДСНС України, м. Київ;

- Спеціальний авіаційний загін Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту ДСНС України, м. Ніжин, Чернігівська обл. Спеціальний авіаційний загін ОРС ЦЗ ДСНС України призначений виконувати завдання захисту населення і територій, матеріальних і культурних цінностей та довкілля під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, проведення спеціальних робіт у складних умовах. Аеродром 1-го класу має злітно-посадочну бетонну смугу довжиною 3000х80 м і придатний для прийому повітряних суден різних типів вантажопідйомністю до 190 т, в простих і складних метеорологічних умовах, як вдень, так і вночі;

- Міжрегіональний центр швидкого реагування ДСНС України, м. Ромни, Сумська обл.;

- 1 Спеціальний центр швидкого реагування та гуманітарного розмінування ДСНС України, м. Київ;

- 2 Спеціальний центр швидкого реагування ДСНС України, м. Дрогобич, Львівська обл.;

- 3 Спеціальний центр швидкого реагування ДСНС України, с. Жеребкове, Одеська обл.;

- Навчальний центр Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту ДСНС України, с. Ватутіне, Харківська обл.;

- Центр оперативного зв'язку, телекомунікаційних систем та інформаційних технологій ДСНС України, м. Київ;

- Центр зв'язку та управління ДСНС України (колишня в/ч Д3728, 692 ЗНЗ, м. Переяслав-Хмельницький, Київська обл.);

- ДП «Мобільний рятувальний центр ДСНС України» (сmt. Козин, Київська обл.).

До підрозділів територіального підпорядкування відносяться:

- Державні пожежно-рятувальні частини (загони), в складі 1182 підрозділи, 5500 одиниць основної техніки і близько 35 000 чол. особового складу;

- Аварійно-рятувальні загони спеціального призначення при ГУ (У)

ДСНС України в м. Києві, Київській, Кіровоградській, Донецькій, Луганській, Запорізькій, Миколаївській, Херсонській, Одеській, Вінницькій, Черкаській, Чернівецькій, Чернігівській, Дніпропетровській, Харківській, Полтавській, Житомирській, Хмельницькій, Рівненській, Волинській, Закарпатській, Івано-Франківській, Тернопільській областях, створені на базі загонів технічної служби пожежної охорони; реорганізованих у 2005-2006 рр. військових частин військ ЦО України; регіональних спеціальних загонів пожежної охорони; протифонтанної, гірських пошуково-рятувальних і гірничорятувальних служб МНС України.

До підрозділів забезпечення відносяться спеціалізовані формування:

- Державний воєнізований гірничорятувальний (аварійно-рятувальний) загін ДСНС України (м. Кривий Ріг Дніпропетровської області);
- Дніпропетровський воєнізований гірничорятувальний загін (аварійно-рятувальний) загін ДСНС України [43].

В цілому, на кінець 2021 р. кількісний показник осіб, які працюють у ДСНС України склав 60,9 тис. працівників (за підсумками 2020 р. - 61,4 тис. працівників), в тому числі за структурою: особи рядового і начальницького складу служби цивільного захисту – 45,8 тис. працівників (46,1 тис.); державних службовців – 179 осіб (180 осіб); інших категорій працівників – 15,05 тис. осіб (15,1 тис. осіб) (рис. 4.2).

Слід зазначити, що сучасний етап розвитку системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту відбувається в надзвичайно складних умовах, а саме в умовах російської збройної агресії проти України, яка розпочалася 24 лютого 2022 р.

Тому, як вже зазначалося, на підставі Указу Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64 «Про введення воєнного стану в Україні» [330], з метою приведення у готовність єдиної державної системи цивільного захисту до виконання завдань за призначенням в умовах воєнного стану, було введено в дію план цивільного захисту України на особливий період та встановлена ступінь готовності «повна готовність» [296].

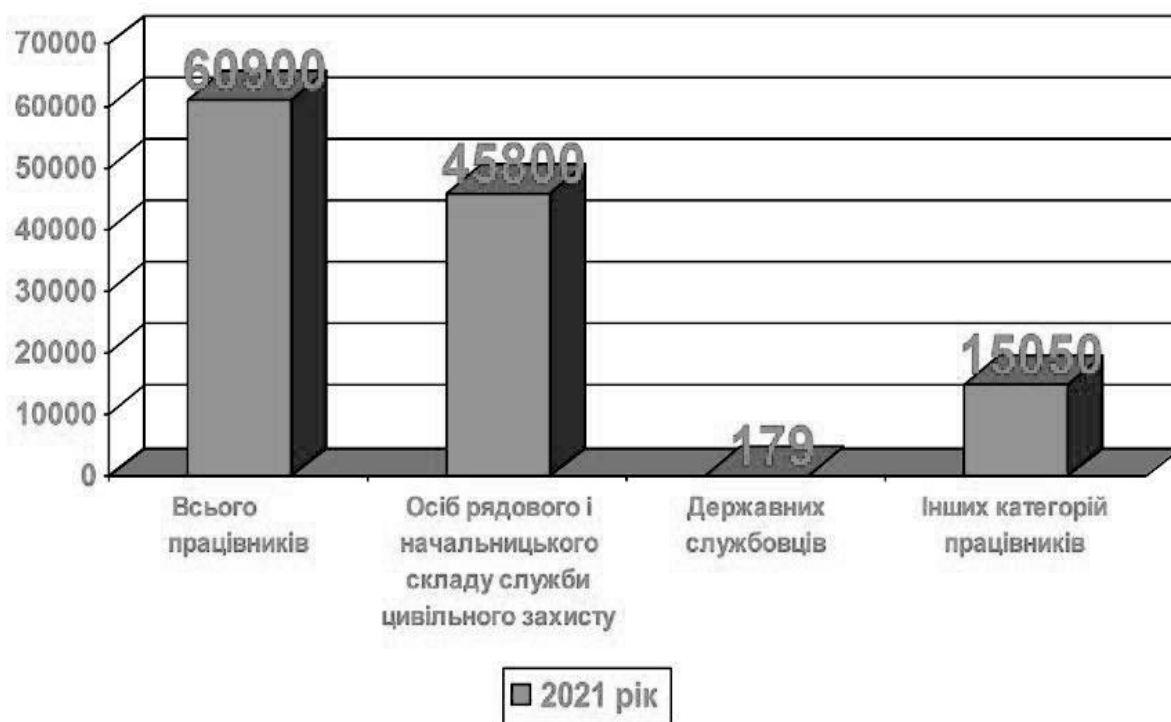


Рис. 4.2. Розподіл кількісних показників осіб, які працюють у ДСНС України [105].

При цьому військовому командуванню країни (Генеральному штабу Збройних Сил України, Командуванню об'єднаних сил Збройних Сил України, командуванням видів, окремих родів військ (сил) Збройних Сил України, управлінням оперативних командувань, командирам військових з'єднань, частин Збройних Сил України, Державної прикордонної служби України, Державної спеціальної служби транспорту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Національної гвардії України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Управління державної охорони України) разом із Міністерством внутрішніх справ України, іншими органами виконавчої влади (в тому числі Державною службою України з надзвичайних ситуацій), органами місцевого самоврядування запроваджено та здійснено передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану» заходи і повноваження, необхідні для забезпечення оборони України, захисту безпеки населення та інтересів

держави [296].

Згідно з зазначеними нормативно-правовими документами, міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, які утворюють функціональні підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту та спеціалізовані служби цивільного захисту, місцевим органам виконавчої влади було наказано ввести в дію власні плани цивільного захисту на особливий період та забезпечити здійснення передбачених планами цивільного захисту на особливий період заходів щодо переведення функціональних та територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту у ступінь готовності «повна готовність» [296].

Тому, на підставі розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.02.2022 р. № 179-р «Про організацію функціонування єдиної державної системи цивільного захисту в умовах воєнного стану», введено в дію план цивільного захисту України на особливий період, згідно з яким органи публічного управління та підрозділи ДСНС продовжили виконувати свої завдання вже в умовах воєнного стану, а саме, завдання з ліквідації наслідків бойових дій та обстрілів населених пунктів російськими військами, надання допомоги постраждалому населенню та місцевим органам влади в організації евакуації населення тощо [296].

Отже, діяльність сил цивільного захисту України ДСНС в сучасних умовах – це самовіддана праця та постійний ризик: заступаючи на чергування, рятувальники не знають, що для них приготувала доля. Протягом всього чергування, рятувальники знаходяться в постійному режимі очікування, завжди готові за сигналом тривоги негайно зібратися і виїхати на виклик. А якісне прийняття та швидка обробка виклику найважливіша складова успішного вирішення поставленої задачі, адже рахунок йде на секунди. Швидкість та злагодженість дій пожежно-рятувальних підрозділів досягається постійними тренуваннями на заняттях з професійної підготовки, у тому числі з розумінням того, що тільки ретельним виконанням кожним своєї частки роботи може призвести до загального успіху в боротьбі з

пожежами, аваріями та іншими надзвичайними ситуаціями, їх наслідками [23].

Саме тому система публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні в сучасних умовах, попри існуючі проблеми та суперечності розвитку та суворі військові реалії, має забезпечити ефективні та результативні регуляторні дії щодо сприяння належному виконанню силами цивільного захисту відповідних функцій з протидії та ліквідації надзвичайних ситуацій, захисту населення, територій, майна та довкілля від руйнівних наслідків надзвичайних ситуацій в умовах військових дій та можливих стихійних лих.

4.2. Суперечності системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів і проблеми освітньо-наукової діяльності у сфері цивільного захисту в Україні

Надзвичайно важливим аспектом подальшого ефективного розвитку системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні та успішного реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій, метою яких є підвищення рівня захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період є наявність ефективної та результативної системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів та освітньо-наукової діяльності у зазначеній сфері.

Виконання визначених функцій ДСНС України супроводжується відповідною освітньо-науковою та науково-технічною діяльністю, яка здійснюється відповідно до Конституції України, Законів України «Про вищу освіту», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про наукову і науково-технічну експертизу», «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» та відповідних нормативно-правових актів МОН та ДСНС, що стосуються питань освітньо-наукової діяльності.

Відповідно до Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052, науково-дослідні установи та заклади вищої освіти цивільного захисту проводять та беруть участь у прикладних, пошукових науково-дослідних роботах, спрямованих на підвищення рівня ефективності функціонування системи цивільного захисту держави та інтеграцію їх результатів у навчальний процес, практику дій органів управління всіх рівнів, підрозділів і служб ДСНС та систему забезпечення сфери цивільного захисту [269].

Метою проведення наукової і науково-технічної діяльності є наукове забезпечення комплексного розв'язання проблем захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, пожежної та техногенної безпеки, вдосконалення нормативно-правової бази у сфері цивільного захисту, забезпечення гідрометеорологічної діяльності, одержання і використання нових знань, розвиток науки, підвищення ефективності використання наукових досягнень у забезпеченні реалізації державної політики у всіх сферах діяльності ДСНС.

Зазначена мета досягається шляхом проведення наукових досліджень, виконання науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, підготовки до видання навчальної та наукової літератури, проведення і участі у проведенні конференцій та науково-практичних семінарів. У ДСНС здійснення наукової і науково-технічної діяльності покладено на: Національний університет цивільного захисту України; Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля Національного університету цивільного захисту України; Львівський державний університет безпеки життєдіяльності; Український науково-дослідний інститут цивільного захисту; Український гідрометеорологічний інститут; Інститут державного управління у сфері цивільного захисту [105].

Інформаційне забезпечення в ДСНС України спрямовано на забезпечення взаємозв'язку між освітою, наукою та практикою, а також на

підвищення якості й прискорення реалізації наукоємних проектів, в тому числі в міжнародних.

З метою методичного забезпечення освітньо-наукової діяльності функціонує Науково-методичний центр навчальних закладів ДСНС України. Станом на кінець 2021 р. у вищих навчальних закладах цивільного захисту України працюють 1382 наукових та науково-педагогічних працівників (на цю дату торік – 1427 наукових і науково-педагогічних працівників), з яких 112 доктори наук (114) та 456 докторів філософії (кандидатів наук) (445) [105; 230].

Джерелами фінансування наукової та науково-технічної діяльності в ДСНС є кошти загального і спеціального фондів державного бюджету та кошти, одержані на виконання науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, надання наукових послуг на замовлення юридичних та фізичних осіб, гранти та інші джерела відповідно до чинного законодавства.

Пріоритетним завданням, яке стоїть перед науковцями ДСНС, є забезпечення системного підходу до ефективного виконання науково-дослідних робіт та інших заходів у сфері наукової діяльності з метою забезпечення високоефективного управління та прийняття найбільш оптимальних рішень під час попередження, локалізації чи ліквідації пожеж, надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру не тільки в Україні, а й під час участі в міжнародних пошуково-рятувальних операціях та в міжнародних навчаннях.

Наукова і науково-технічна діяльність ДСНС здійснюється відповідно до пріоритетних напрямків та основних завдань наукового забезпечення діяльності ДСНС, що визначаються структурними підрозділами апарату ДСНС – замовниками наукових досліджень і розробок, та за результатами розгляду пропозицій територіальних органів, наукових установ та закладів вищої освіти ДСНС. Напрямки наукової і науково-технічної діяльності науково-дослідних установ та закладів вищої освіти цивільного захисту

ДСНС визначаються планами їх наукової та науково-технічної діяльності. Також планами закладів вищої освіти передбачається виконання ініціативних науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт.

У 2020 р. ДСНС виконано 48 науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, з них: перехідних – 35; нових – 13; завершено у плановому році – 32. Закладами вищої освіти отримано для використання в освітньому процесі 86 монографій, 29 навчальних посібників та підручників, 11 курсів лекцій, 3 практикуми, а також 28 збірок наукових праць. Проведено 2 наукові, 15 науково-практичних конференцій, 9 науково-практичних семінарів і 2 круглих столи із залученням представників закладів вищої освіти цивільного захисту, в тому числі на всеукраїнському та міжнародному рівнях, під час яких представлені основні результати роботи науковців відповідно до тематики досліджень, обговорені актуальні напрями наукової діяльності, а також поширено досвід роботи кращих наукових колективів [229].

За підсумками 2021 р. науковими установами ДСНС та закладами вищої освіти цивільного захисту завершено виконання 22 науково-дослідних (дослідно-конструкторських) робіт. Видано (підготовлено до видання) 16 монографій, 23 навчальних посібники, 4 підручники, 5 практикумів, 1 словник, 25 збірників наукових праць, 3 курси лекцій. Проведено 19 наукових / науково-технічних конференції, 9 семінарів, 2 круглих столів [105].

Однією із найважливіших складових забезпечення ефективного виконання завдань, пов'язаних із запобіганням та ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, захистом населення, навколишнього природного середовища і територій від їх негативного впливу є високий рівень професійної підготовки фахівців сфери цивільного захисту.

Такий рівень знань і вмінь фахівців має забезпечити відповідна система підготовки кадрів та підвищення їх кваліфікації, яка повинна мати економічно обґрунтовану оптимальну мережу навчальних закладів з

сучасною навчальною матеріально-технічною базою та висококваліфікованим викладацьким та науково-педагогічним складом.

Сучасні вимоги до підготовки фахівців для роботи у системі публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту надзвичайно високі. Адже суспільна трансформація в Україні та нове законодавство у сфері державного управління визначає перехід до сервісної держави, в рамках якої має сформуватися новий характер професійної діяльності у зазначеній сфері, яка містить згідно із Законом України «Про вищу освіту» та Національною рамкою кваліфікацій такі види управлінської діяльності: інформаційно-аналітичну; прогнозно-проектну; організаційно-управлінську; адміністративно-технологічну; комунікативно-консультативну; соціально-психологічну; науково-дослідну та педагогічну [291].

Це означає необхідність підготовки таких фахівців для роботи у системі публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, які здатні аналізувати державну політику на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях, готувати пропозиції стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проєктів, програм, концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів; забезпечувати реалізацію державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; забезпечувати надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійснювати державний нагляд та контроль за дотриманням законодавства, управлінням державними фінансовими ресурсами, майном та забезпечувати контроль за їх використанням; управляти персоналом державних органів; реалізовувати інші повноваження, визначені законодавством.

Слід зазначити, що система підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту в Україні представлена такими установами:

- Національний університет цивільного захисту (м. Харків) –

здійснює підготовку фахівців освітньо-кваліфікаційних рівнів «бакалавр», «магістр» та освітньо-наукового рівня «доктор філософії» за спеціальностями: 281 «Публічне управління та адміністрування» (освітньо-професійні програми: «публічне управління та адміністрування у сфері цивільної безпеки» та «публічне управління та адміністрування»), «Цивільна безпека», «Пожежна безпека», «Психологія», «Екологія», «Управління пожежною безпекою», «Управління у сфері цивільного захисту», «Хімічні технології».

- Черкаський інститут пожежної безпеки ім. Героїв Чорнобиля Національного університету цивільного захисту – здійснює підготовку фахівців освітньо-кваліфікаційних рівнів «бакалавр», «магістр» за напрямками та спеціальностями: «Пожежна безпека», «Цивільна безпека», «Психологія»;

- Львівський державний університет безпеки життєдіяльності – здійснює підготовку фахівців освітньо-кваліфікаційних рівнів «бакалавр», «магістр» за напрямками та спеціальностями: «Пожежна безпека», «Цивільна безпека», «Екологія», «Транспортні технології», «Практична психологія», «Управління інформаційною безпекою», «Кібербезпека»;

- Вище професійне училище Львівського державного університету безпеки життєдіяльності (м. Вінниця) – здійснює підготовку фахівців освітньо-кваліфікаційного рівня «фаховий молодший бакалавр» за спеціальностями «Організація і техніка протипожежного захисту», «Радіаційний та хімічний контроль»; підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців для сфери цивільного захисту за робітничими спеціальностями;

- Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту (м. Київ) – здійснює післядипломну освіту державних службовців за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування»; функціональне навчання керівних та управлінських кадрів; викладачів навчальних дисциплін «Безпека життєдіяльності». Здійснює наукову діяльність для потреб ДСНС України [105].

Провідним вищим навчальним закладом у сфері цивільного захисту України є Національний університет цивільного захисту України (НУЦЗУ), який є потужним центром освіти і науки нашої держави у цій сфері.

В університеті навчаються іноземні студенти та курсанти за програмами підготовки бакалаврів, магістрів, докторантів. Університет має тісні зв'язки з профільними освітніми закладами Німеччини, Польщі, Угорщини, Латвії з якими налагоджено тісну співпрацю. Договори про співробітництво з університетами країн світу, організаціями та підприємствами сприяють розвитку міжнародної співпраці та розширюють перспективи студентів, курсантів, науковців долучатись до міжнародних програм в галузі освіти й науки, здобувати практичний досвід за кордоном, брати участь у різноманітних програмах міжнародних студентських обмінів тощо [202].

Слід зазначити, що міжнародне співробітництво між європейськими та українськими навчальними закладами сприяє значному підвищенню компетентності фахівців з цивільного захисту.

Так, наприклад, з 2009 р., з моменту доєднання України до Європейської асоціації навчальних закладів, які працюють у галузі безпеки (EFSCA) реалізована значна кількість масштабних міжнародних навчальних та наукових проєктів, «за допомогою яких українські фахівці з цивільного захисту здобули не лише досвід, а й необхідне сучасне пожежно-рятувальне обладнання» [29].

В сучасних умовах глобальних викликів і загроз відбуваються значні системні перетворення, трансформація законодавчої та нормативно-правової бази, реформування органів управління і сил цивільного захисту, навчальних закладів та наукових установ у сфері цивільного захисту.

Тому, дослідження особливостей функціонування системи підготовки фахівців у сфері цивільного захисту у закладах вищої освіти (ЗВО) має важливе значення для запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій, як в сучасних умовах, так і в майбутньому.

Слід зазначити, що у питаннях освіти, підготовки кадрів і підвищення кваліфікації фахівців, в тому числі у сфері цивільного захисту залишається ціла низка проблемних питань, які пов'язані з епідемією коронавірусу, яка триває в Україні з початку 2020 р.

Зазначені проблеми та суперечності полягають в недосконалості сутності, змісту, методики викладання навчальних дисциплін за змішаною або дистанційною формою навчання в навчальних закладах, а також в особливостях функціонування навчальних закладів та їх структурних підрозділів (в тому числі в системі підготовки кадрів у сфері цивільного захисту) у сучасних умовах пандемії COVID-19.

На жаль, комплексному вивченню та вирішенню питань підготовки кадрів і підвищення кваліфікації фахівців у сфері цивільного захисту, в тому числі шляхом формування та реалізації концепції дистанційного навчання, ще не приділяється достатньої уваги. Тому з метою належної організації освітнього процесу в період пандемії необхідно забезпечити чітке дотримання існуючого законодавства та виконання внутрішніх нормативно-правових актів та положень в закладах вищої освіти України, в тому числі у сфері цивільного захисту, а саме: вимог Закону України «Про вищу освіту»; положення про організацію освітнього процесу в закладі вищої освіти, затвердженого рішенням вченої ради та відповідного наказу по закладу вищої освіти.

Також, необхідною передумовою під час організації освітнього процесу в умовах епідеміологічних обмежень, є врахування встановлених Постановою Кабінету Міністрів України від 09 грудня 2020 р. № 1236 «Про встановлення карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» вимоги [237].

Тобто закладам вищої освіти, в тому числі у сфері цивільного захисту необхідно забезпечити прийняття вченими радами рішень щодо організації

освітнього процесу в визначений період погіршення епідеміологічної ситуації за змішаною або дистанційною формою навчання відповідно до положення про організацію освітнього процесу в тому чи іншому закладі вищої освіти, затвердженого відповідного рішення вченої ради ЗВО, введеним в дію відповідним наказом.

Забезпечення дієвої, ефективної та результативної змішаної або дистанційної форми навчання в умовах обмежувальних протиепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 вимагає запровадження елементів зазначеного навчання із застосуванням відповідних інформаційно-комунікаційних технологій при опрацюванні теоретичного матеріалу, виконанні практичних та індивідуальних завдань, написанні кваліфікаційних робіт тощо.

Окрім того, надзвичайно важливим є неухильне дотримання існуючих нормативів навчального навантаження на одну ставку науково-педагогічного працівника і додержання загального навантаження на одну ставку науково-педагогічного працівника на навчальний рік, а також неухильне дотримання вимог щодо нормування робочого часу навчально-допоміжного персоналу ЗВО.

Отже, для належного забезпечення ефективності підготовки фахівців у вищих навчальних закладах України в сучасних умовах, система закладів вищої освіти, в тому числі зі специфічними умовами навчання (які, в тому числі, здійснюють підготовку фахівців у сфері цивільного захисту) має відповідати принципу здатності до адаптації в умовах існуючих глобальних загроз і викликів, пов'язаних зі встановленням карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2.

Слід зазначити, що загалом система підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту в Україні працює

досить продуктивно.

Так за підсумками 2021 р. системою підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту в Україні:

- після закінчення навчання до органів та підрозділів ДСНС для проходження служби цивільного захисту направлено 380 випускників відомчих закладів вищої освіти;
- за програмами підвищення кваліфікації на базі закладів вищої освіти цивільного захисту підготовлено: 2987 осіб середнього та старшого начальницького складу, у тому числі 39 рятувальників з надання домедичної допомоги, 860 посадових осіб з охорони праці; 128 державних службовців; 123 особи персоналу ДСНС на курсах англійської мови за мовним стандартом НАТО;
- на базі закладів професійної освіти ДСНС підготовлено 4854 особи рядового і молодшого начальницького складу та працівників.

Окрім того, науковими установами ДСНС та закладами вищої освіти цивільного захисту завершено виконання 32 науково-дослідних (дослідно-конструкторських) робіт. Видано (підготовлено до видання) 12 монографій, 24 навчальних посібники, 7 підручників, 3 практикуми, 1 словник, 25 збірників наукових праць, 19 курсів лекцій. Проведено 14 наукових / науково-технічних конференцій, 7 семінарів, 2 круглих столи [105].

Упродовж 2021 р. на базі закладів професійної (професійно-технічної) освіти цивільного захисту ДСНС пройшли професійну підготовку 7334 особи рядового і молодшого начальницького складу та працівників органів і підрозділів цивільного захисту, у тому числі у:

- Вищому професійному училищі Львівського державного університету безпеки життєдіяльності (м. Вінниця) підготовлено – 527 осіб;
- Міжрегіональному центрі гуманітарного розмінування та швидкого реагування ДСНС (с. Ватутіне Харківської області) – 1031 особа;
- Міжрегіональному центрі швидкого реагування ДСНС (м. Ромни Сумської області) – 52 особи;

- 2 Спеціальному центрі швидкого реагування ДСНС (м. Дрогобич Львівської області) – 16 осіб;
- навчальних пунктах аварійно-рятувальних загонів спеціального призначення (загону технічної служби) головних управлінь ДСНС в областях та Навчальному центрі ГУ ДСНС у м. Києві – 5708 осіб.

По видам професійної підготовки:

- професійне (професійно-технічне) навчання – 2597 осіб;
- перепідготовка – 1573 особи;
- підвищення кваліфікації – 2865 осіб;
- курси цільового призначення (тільки для Міжрегіонального центру гуманітарного розмінування та швидкого реагування ДСНС (с. Ватутіне Харківської області) – 299 особи.

Додатково на базі навчальних пунктів аварійно-рятувальних загонів спеціального призначення (загону технічної служби) ГУ ДСНС проведено спеціальну підготовку 469 працівників місцевої пожежної охорони (членів добровільної пожежної охорони).

Також упродовж 2021 р. пройшли підготовку (підвищення кваліфікації) 6548 осіб рядового і начальницького складу та працівників органів та підрозділів цивільного захисту з питань надання домедичної допомоги, з них: на базі навчальних пунктів (центру) ГУ ДСНС – 5403 особи; 19 на базі Міжрегіонального центру гуманітарного розмінування та швидкого реагування ДСНС (с. Ватутіне Харківської області) – 619 осіб; на базі Вищого професійного училища Львівського державного університету безпеки життєдіяльності – 397 осіб; на базі Міжрегіонального центру швидкого реагування ДСНС – 6 осіб; на базі Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту ДСНС – 80 осіб; на базі інших закладів освіти – 43 особи [105].

З метою забезпечення постійної готовності до виконання завдань з аеромедичної евакуації сил цивільного захисту 24 червня 2021 р. на базі Спеціального авіаційного загону ОРС ЦЗ (Чернігівська обл., м. Ніжин)

організовано та проведено навчання з аеромедичної евакуації постраждалих повітряними суднами ДСНС (без підйому у повітря) із залученням спеціалізованих медичних бригад постійної готовності другої черги служби медицини катастроф та позаштатних спеціалізованих медичних бригад закладів охорони здоров'я МВС.

У 2021 р. на базі навчально-тактичного полігону Міжрегіонального центру швидкого реагування ДСНС (с. Гаї Роменського району Сумської області) проведено спеціальні навчання з комплексного застосування наземних та авіаційних сил ДСНС під час рятувальних операцій, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій і гасіння пожеж із залученням територіальних спеціалізованих медичних бригад екстреної медичної допомоги.

За програмами підвищення кваліфікації на базі закладів вищої освіти цивільного захисту проведено навчання: 2396 осіб середнього та старшого начальницького складу; неодноразово 169 державних службовців; 121 осіб персоналу ДСНС на курсах англійської мови за мовним стандартом НАТО [105].

Отже, основні зусилля у сфері роботи з персоналом зосереджувались на забезпеченні потреб ДСНС в кадрах відповідно до освітньо-кваліфікаційних вимог, формуванні висококваліфікованого, відповідального за доручену справу персоналу з сучасним мисленням і почуттям професійної гордості, удосконаленні нормативно-правової бази по роботі з кадрами, стимулюванні та мотивації особового складу до продовження служби в ДСНС.

Пріоритетним завданням, яке стоїть перед освітянами та науковцями у сфері цивільного захисту України, є забезпечення системного підходу до ефективного виконання науково-дослідних робіт та інших заходів у сфері освітньо-наукової діяльності з метою забезпечення високоефективного управління та прийняття найбільш оптимальних рішень під час попередження, локалізації чи ліквідації пожеж, надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру.

Саме тому, система підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту в Україні, в тому числі в контексті розвитку системи освіти та науки є важливою складовою оцінки результативності публічного управління та адміністрування у зазначеній сфері.

На жаль, рівень підготовки фахівців у сфері цивільного захисту у навчальних закладах ДСНС України не завжди відповідає існуючим вимогам сьогодення, про свідчать результати анкетування керівників структурних підрозділів служби цивільного захисту та молодих фахівців у зазначеній сфері на предмет відповідності отриманого рівня підготовки до реального виконання ними обов'язків на первинних посадах та анкетування керівників структурних підрозділів (зі стажем служби більш ніж 5 років) стосовно рівня підготовки підлеглих молодих фахівців [103].

Так, слід зазначити, що на думку майже всіх представників молодих фахівців територіальних підрозділів ДСНС при організації навчального процесу у навчальних закладах ДСНС дуже мало уваги приділяється практичній підготовці курсантів, прищеплюванню вмінь щодо дій при організації гасіння пожеж, практичному відпрацюванню вимог нормативних документів стосовно пожежної безпеки, випускниками наголошено на недостатність або відсутність занять з ведення службової документації та оформлення документів. Молоді фахівці відмічають особисту недостатню підготовку з іноземної мови та, особливо, з долікарської допомоги потерпілим в умовах надзвичайних ситуацій та висловлюють думку щодо доцільності протягом навчання проведення занять щодо організації роботи з підлеглим особовим складом.

Молоді фахівці слабкими сторонами особистої підготовки вважають практичну підготовку з питань пожежної безпеки і наглядно-профілактичної діяльності, а також відсутність навиків домедичної допомоги потерпілим.

Дослідження також свідчать, що значний негативний вплив на адаптацію молодого фахівця у колективі при призначені на первинну посаду

мають соціально-побутові умови, а саме відсутність житла або значна віддаленість житла від місця служби та низьке грошове забезпечення тощо.

Тому, переважна більшість опитаних молодих фахівців визначили гостру доцільність поліпшення практичної підготовки випускників навчальних закладів ДСНС та надали відповідні пропозиції, серед яких слід виділити такі напрями:

- підвищення рівня практичної підготовки випускників, прищеплювання вмінь та навиків з організації гасіння пожеж, збільшення часу практичних занять, навчальних практик, стажування в підрозділах служби цивільного захисту, впровадження часу на заняттях щодо ведення службової документації (для посад: начальник караулу, заступник начальника підрозділу, інспектор підрозділу служби цивільного захисту) та складання актів перевірок, видачі приписів, постанов, розпоряджень про усунення порушень вимог законодавства тощо;
- збільшення часу на вивчення керівних документів служби цивільного захисту та відпрацювання практичного впровадження вимог цих документів;
- поліпшення соціально-побутових умов служби молодих фахівців та збільшення грошового забезпечення.

Слід зазначити, що існує негативна практика призначення випускників вищих навчальних закладів ДСНС на посади, які не відповідають здобутим ними спеціальностям, освітнім ступеням та напрямам підготовки.

Так, наприклад, поширена практика, коли на посаду начальника караулу призначають випускників, які мають освітній ступень «бакалавр» або «магістр». В той же час, посада начальника караулу не є первинною та потребує, згідно з вимогою Довідника кваліфікаційних характеристик професій, стажу роботи у сфері цивільного захисту – не менше 2-х років [74].

Існують непоодинокі випадки призначення випускників, які здобули ступінь вищої освіти «бакалавр» на інженерні посади та на посади, що не відповідають напрямам підготовки, а саме: випускники, які отримали освіту

за спеціальністю «Екологія» призначалися на посади фахівців відділів роботи з персоналом, начальників караулу та інші; випускники, які отримали освіту за спеціальністю «Психологія» призначалися на посади начальників караулів, інженерів з аварійно-рятувальних робіт, інспекторів з нагляду та контролю у сфері пожежної безпеки та інші [103].

В той же час, результати анкетування керівників структурних підрозділів (зі стажем служби більш ніж 5 років) стосовно рівня підготовки підлеглих молодих фахівців свідчать про їх незадоволення стосовно низького рівня самостійності молодих фахівців у виконанні службових обов'язків та неспроможності планувати і проводити окремі заходи. Також, за думкою керівників структурних підрозділів найбільше труднощів молоді фахівці зазнають при призначенні на первинні посади, виконання обов'язків яких потребує самостійного прийняття рішень (начальник караулу, заступник начальника підрозділу, головний інспектор тощо).

Стосовно напрямів підготовки фахівців, які потребують збільшення, за думкою більшості опитаних керівників підрозділів, до таких слід віднести підготовку фахівців оперативно-рятувальних служб з поглибленою долікарською підготовкою та фахівців піротехнічної служби. Слід зазначити, що більшість опитаних керівників вважає недоцільним зменшення кількості випускників навчальних закладів при існуючій штатній чисельності підрозділів цивільного захисту. Разом з тим, для окремих регіонів керівники допускають зменшення підготовки фахівців за спеціальностями «Екологія» та «Психологія».

Третина керівників підрозділів служби цивільного захисту висловили незадоволення (повністю або частково) підготовкою молодих фахівців у навчальних закладах ДСНС щодо виконання ними обов'язків на первинних посадах. При цьому звернули увагу на низький рівень практичної підготовки випускників навчальних закладів ДСНС, стосовно знань пожежної тактики, дій щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (організації аварійно-рятувальних робіт не пов'язаних з пожежами), проведення заходів наглядово-

профілактичної діяльності, долікарської підготовки, організації та проведення робіт у загазованих і задимлених середовищах, організації роботи з підлеглими.

Для подальшого забезпечення діяльності служби цивільного захисту більшість опитаних керівників підрозділів вважають за доцільне впровадження нових напрямів підготовки, а також удосконалення існуючих, а саме:

- запровадження повноцінної долікарської підготовки рятувальників з отриманням статусу «рятувальник-парамедик»;
- підготовка фахівців з інформаційного забезпечення при ліквідації надзвичайних ситуацій;
- удосконалення підготовки фахівців піротехнічної служби, фахівців для проведення аварійно-рятувальних робіт в гірських умовах, в умовах висотних робіт, водолазів;
- удосконалення підготовки фахівців з наглядово-профілактичної діяльності, особливо в частині правової підготовки фахівців, складання актів перевірок, видачі приписів, постанов, розпоряджень про усунення порушень вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки [103].

Зважаючи на курс України на входження до єдиного європейського простору, перспективу реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій в цьому напрямку, зменшення обсягів державного замовлення на підготовку відповідних фахівців сфери цивільного захисту, актуально постає питання трансформації за європейським зразком існуючої системи підготовки кадрів, обґрунтування та визначення основних шляхів реформування системи підготовки кадрів для ДСНС.

Саме тому важливою складовою подальшого розвитку системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні є розв'язання існуючих проблем та суперечностей та модернізація системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у зазначеній сфері.

Нами запропоновано шляхи і способи розв'язання існуючих проблем та суперечностей та напрями модернізації існуючої системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту у вигляді відповідної концепції.

Так, наприклад, з метою удосконалення системи підготовки кадрів для ДСНС, що включає вищу, професійно-технічну та післядипломну освіту, доцільно створити окремий структурний підрозділ для забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері цивільного захисту щодо підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту.

Для створення ефективної, мобільної, багатоступеневої системи безперервної підготовки кадрів для ДСНС, що має бути адекватною сучасним вимогам, поточним та перспективним потребам органів і підрозділів ДСНС вважаємо за доцільне забезпечення в системі ДСНС підготовки фахівців з вищою освітою за відповідними освітньо-професійними, освітньо-науковими, науковими програмами на таких рівнях вищої освіти [62; 186]: початковий рівень (короткий цикл) вищої освіти; перший (бакалаврський) рівень; другий (магістерський) рівень; третій (освітньо-науковий) рівень; науковий рівень.

Початковий рівень (короткий цикл) вищої освіти відповідає п'ятому кваліфікаційному рівню Національної рамки кваліфікацій і передбачає здобуття особою загальнокультурної та професійно орієнтованої підготовки, спеціальних умінь і знань, а також певного досвіду їх практичного застосування з метою виконання типових завдань, що передбачені для первинних посад у відповідній галузі професійної діяльності.

Перший (бакалаврський) рівень вищої освіти відповідає шостому кваліфікаційному рівню Національної рамки кваліфікацій і передбачає здобуття особою теоретичних знань та практичних умінь і навичок, достатніх для успішного виконання професійних обов'язків за обраною спеціальністю.

Другий (магістерський) рівень вищої освіти відповідає сьомому

кваліфікаційному рівню Національної рамки кваліфікацій і передбачає здобуття особою поглиблених теоретичних та / або практичних знань, умінь, навичок за обраною спеціальністю (чи спеціалізацією), загальних засад методології наукової та / або професійної діяльності, інших компетентностей, достатніх для ефективного виконання завдань інноваційного характеру відповідного рівня професійної діяльності.

Третій (освітньо-науковий) рівень вищої освіти відповідає восьмому кваліфікаційному рівню Національної рамки кваліфікацій і передбачає здобуття особою теоретичних знань, умінь, навичок та інших компетентностей, достатніх для продукування нових ідей, розв'язання комплексних проблем у галузі професійної та/або дослідницько-інноваційної діяльності, оволодіння методологією наукової та педагогічної діяльності, а також проведення власного наукового дослідження, результати якого мають наукову новизну, теоретичне та практичне значення.

Науковий рівень вищої освіти відповідає дев'ятому кваліфікаційному рівню Національної рамки кваліфікацій і передбачає набуття компетентностей з розроблення і впровадження методології та методики дослідницької роботи, створення нових системоутворюючих знань та / або прогресивних технологій, розв'язання важливої наукової або прикладної проблеми, яка має загальнонаціональне або світове значення.

Система підготовки кадрів для ДСНС має забезпечувати здобуття вищої освіти на кожному рівні вищої освіти відповідного ступеня вищої освіти молодший бакалавр, бакалавр, магістр, доктор філософії, доктор наук [94; 259].

В системі ДСНС повинна бути визначена категорія працівників (перелік посад), які відносяться до *uniformed staff*. Розатестування (відміна спеціальних звань) працівників служби цивільного захисту за принципом: «Форму та спеціальне звання мають лише ті працівники, хто виконує безпосередні обов'язки з гасіння пожеж та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт)».

Система підготовки кадрів повинна включати цивільну модель діяльності та стосунків серед персоналу, присвоєння усім підрозділам, що здійснюють підготовку кадрів статусу цивільних служб, персонал яких, хоча й частково виконує службові обов'язки в уніформі, проте не має спеціальних звань, аналогічних військовим [302; 208].

Виходячи з цього для комплектування органів і підрозділів ДСНС України в системі підготовки кадрів необхідно передбачити навчання цивільних осіб за державним замовленням.

До мережі вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку фахівців для підрозділів ДСНС України належать:

- університет – базовий навчальний заклад, що здійснює підготовку фахівців за ступенем вищої освіти «бакалавр» та «магістр»;
- коледж (інститут) – навчальний заклад, що здійснює підготовку фахівців за ступенем вищої освіти «бакалавр» та «молодший бакалавр». Коледж (інститут) – відокремлений структурний підрозділ університету. Кількість коледжів (інститутів) визначається відповідно до потреб у фахівцях з урахуванням майбутнього реформування органів і підрозділів ДСНС та з урахуванням принципу їх регіонального розміщення.

Необхідна кількість вищих навчальних закладів має визначатися потребою у фахівцях для органів та підрозділів служби цивільного захисту і обсягами підготовки фахівців навчальними закладами.

Система вищої освіти підготовки кадрів для ДСНС України має передбачати:

1. Підготовка молодших бакалаврів (за потребою), бакалаврів.

Навчання за спеціальністю «Пожежна безпека» галузі знань «Цивільна безпека» здійснюється на базі вищого навчального закладу – коледжу (інституту), університету. Освітньо-професійна програма за спеціальністю «Пожежна безпека» передбачає вивчення питань ліквідації пожеж та рятувальної справи.

За умов успішного опанування освітньо-професійної програми фахівці

освітніх ступенів молодшого бакалавра (термін навчання 1,5 року, мінімальний обсяг освітньо-професійної програми – 90 кредитів) та бакалавра (термін навчання 3-4 роки, мінімальний обсяг освітньо-професійної програми – 180 кредитів) (випускники) направляються на службу в органи або підрозділи ДСНС та призначаються на первинні посади, що заміщуються особами середнього начальницького складу служби цивільного захисту.

Навчання за спеціальністю «Цивільна безпека» галузі знань «Цивільна безпека» здійснюється на базі вищого навчального закладу – коледжу (інституту), університету. Освітньо-професійна програма за спеціальністю «Цивільна безпека» передбачає вивчення питань захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання їм.

За умов успішного опанування освітньо-професійної програми фахівцям, які здобули освітні ступені молодшого бакалавра (термін навчання 1,5 року, мінімальний обсяг освітньо-професійної програми – 90 кредитів) та бакалавра (термін навчання 3-4 роки, мінімальний обсяг освітньо-професійної програми – 180 кредитів) (випускникам) надається направлення на роботу для призначення на первинну посаду, що не передбачає наявності стажу роботи.

На базі коледжу (інституту) також проводиться підготовка бакалаврів (молодших бакалаврів) за галуззю знань «Цивільна безпека» за спеціальностями «Пожежна безпека», «Цивільна безпека» за заочною формою навчання.

Підготовка фахівців на здобуття ступеня вищої освіти «бакалавр» («молодший бакалавр» за потребою) за іншими галузями знань, що провадиться вищими навчальними закладами цивільного захисту, здійснюється аналогічно підготовці фахівців за спеціальністю «Цивільна безпека» галузі знань «Цивільна безпека».

2. Підготовка магістрів.

Навчання здійснюється у базовому вищому навчальному закладі –

університеті за галуззю знань «Цивільна безпека» за спеціальностями «Пожежна безпека». Термін навчання 1,5-2 роки, мінімальний обсяг освітньо-професійної програми – 90-120 кредитів.

На навчання за спеціальністю «Пожежна безпека» приймаються особи начальницького складу служби цивільного захисту, які є кандидатами на заняття посади старшого начальницького складу служби цивільного захисту або перебувають у резерві кадрів на висування на таку посаду і мають стаж практичної роботи не менше 4-5 років. Форма навчання – очна (денна).

Призначення на посади старшого начальницького складу здійснюється після здобуття ступеня вищої освіти «магістр».

На навчання за спеціальністю «Цивільна безпека» приймаються цивільні особи, які є працівниками органів та підрозділів ДСНС, перебувають на посадах, кваліфікаційні вимоги до яких передбачають наявність вищої освіти за галуззю знань «Цивільна безпека», мають стаж роботи 4-5 років. Форма навчання – очна (денна).

Призначення на керівні посади здійснюється після здобуття освітньо-кваліфікаційного рівня «магістр».

На базі університету проводиться підготовка магістрів за галуззю знань «Цивільна безпека» за спеціальностями «Пожежна безпека», «Цивільна безпека» за заочною формою навчання.

Підготовка фахівців на здобуття ступеня вищої освіти «магістр» за іншими галузями знань (наприклад, «Публічне управління та адміністрування»), що провадиться вищими навчальними закладами цивільного захисту, здійснюється аналогічно підготовці фахівців за спеціальністю «Цивільна безпека» галузі знань «Цивільна безпека».

3. Підготовка доктора філософії та доктора наук.

Підготовка доктора філософії та доктора наук здійснюється відповідно в ад'юнктурі та докторантурі базового вищого навчального закладу (університету) за галузями знань, необхідними для сфери цивільного захисту (в тому числі «Публічне управління та адміністрування»). На навчання

направляються особи начальницького складу служби цивільного захисту.

Слід зазначити, що навчальні плани підготовки фахівців за кожною спеціальністю доцільно погоджувати з профільними структурними підрозділами апарату ДСНС, як безпосередніми замовниками фахівців. А підготовка фахівців за державним замовленням малочисельних груп за окремими спеціальностями здійснюється після економічного обґрунтування з урахуванням потреб органів і підрозділів ДСНС.

4. Професійно-технічна освіта ДСНС.

Організаційна структура (модель) системи професійно-технічної освіти має передбачати підготовку (первинну професійну підготовку, професійно-технічне навчання) фахівців освітньо-кваліфікаційного рівня «кваліфікований робітник» та «молодший спеціаліст».

У навчальних пунктах (професійно-технічні навчальні заклади першого атестаційного рівня), що належать до сфери управління територіальних органів ДСНС, має здійснюватись професійно-технічне навчання за професіями: «Пожежний-рятувальник», «Рятувальник», «Машиніст насосних установок пожежно-рятувального транспортного засобу», «Радіотелефоніст».

У навчальних закладах другого атестаційного рівня має здійснюватись навчання за професіями:

- Навчальному центрі Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту ДСНС (с. Ватутіне) – «Сапер», «Дозиметрист», «Машиніст автопідіймача (автодрабини) пожежного пересувного», «Машиніст крана автомобільного», «Командир відділення оперативно-рятувальної служби цивільного захисту», «Ремонтувальник респіраторів та протигазів» та інші.

- Міжрегіональному центрі швидкого реагування Оперативно-рятувальної служби ДСНС України України (м. Ромни) – «Рятувальник-кінолог».

Формування високого рівня кваліфікації з технологічно складних професій та спеціальностей має здійснюватись у навчальному закладі третього атестаційного рівня – Вищому професійному училищі Львівського

державного університету безпеки життєдіяльності (м. Вінниця).

Види фахової підготовки:

- професійно-технічне навчання за професією «Радіотелефоніст» та інші;

- первинна професійна підготовка за інтегрованими професіями:

- а) «Пожежний-рятувальник»; «Радіотелефоніст»;

- б) «Пожежний-рятувальник»; «Дозиметрист»;

- з перспективою інтеграції професій:

- а) «Пожежний-рятувальник»; «Радіотелефоніст»; «Командир відділення оперативно-рятувальної служби цивільного захисту» (термін навчання 10 місяців);

- б) «Пожежний-рятувальник»; «Дозиметрист»; «Командир відділення оперативно-рятувальної служби цивільного захисту» (термін навчання 10 місяців);

- в) «Пожежний-рятувальник»; «Машиніст насосних установок пожежно-рятувального транспортного засобу»; «Машиніст автопідіймача (автодрабини) пожежного пересувного» (термін навчання 10 місяців);

- підготовка фахівців за освітньо-кваліфікаційним рівнем «молодший спеціаліст» за спеціальностями 261 «Пожежна безпека» спеціалізація «Організація та техніка протипожежного захисту» та 263 «Цивільна безпека» спеціалізація «Радіаційний та хімічний контроль» для призначення на первинні посади «Майстер газодимозахисної служби», «Інструктор газодимозахисної служби», «Диспетчер пожежного зв'язку» та інші.

Слід зазначити, що конкретизований перелік професій та спеціальностей має визначатись відповідним рішенням ДСНС, як основного замовника кадрів.

5. Післядипломна освіта.

Підготовка (перепідготовка, підвищення кваліфікації) фахівців, які обіймають вищі керівні посади або є кандидатами на заняття таких посад, або перебувають у резерві кадрів на висування на таку посаду здійснюється на

курсах відповідно до навчальних програм управлінського спрямування терміном, встановленим ДСНС. Така підготовка здійснюється у базовому університеті. Набір на навчання проводиться в умовах конкурсу на базі освітнього ступеня магістра.

Підвищення кваліфікації державних службовців системи ДСНС України у сфері цивільного захисту у галузі знань «Управління та адміністрування» здійснюється в Інституті державного управління у сфері цивільного захисту.

6. Перепідготовка та підвищення кваліфікації осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту.

Перепідготовка осіб, які мають освітньо-кваліфікаційний рівень «кваліфікований робітник», проводиться у професійно-технічних навчальних закладах відповідного атестаційного рівня згідно із державними стандартами професійно-технічної освіти з особами, які здобули первинну професійну підготовку за професіями сфери цивільного захисту.

Підвищення кваліфікації осіб, які мають освітньо-кваліфікаційний рівень «кваліфікований робітник» проводиться у професійно-технічних навчальних закладах відповідного атестаційного рівня згідно із державними стандартами професійно-технічної освіти.

Підвищення кваліфікації здійснюється за наявності здобутого освітньо-кваліфікаційного рівня кваліфікованого робітника за відповідною робітничою професією у сфері цивільного захисту.

Доцільно здійснити заходи щодо удосконалення післядипломної освіти у навчальних закладах ДСНС України, а саме:

- уточнити спеціалізацію навчальних закладів, особливо первинної професійної підготовки фахівців окремих професій;
- здійснити заходи щодо підтримки та подальшого розвитку навчальних закладів з урахуванням перегляду обсягів проведення перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців для системи ДСНС і навчання добровольців місцевих пожежних команд, добровільних пожежних

дружин тощо;

- введення принципово нових моделей підвищення кваліфікації, дистанційного навчання, застосування кращих освітніх практик, передбачення обов'язкового навчання з відривом від виробництва при призначенні на вищу посаду.

Необхідно встановити механізм направлення на навчання до вищих навчальних закладів цивільного захисту посадових осіб підрозділів з питань цивільного захисту органів виконавчої влади.

Для підвищення якості освіти доцільно здійснити заходи щодо контролю рівня знань та підвищення рівня практичної підготовки молодих фахівців, а саме:

- запровадити повноцінну долікарську підготовку рятувальників з отриманням статусу «рятувальник-парамедик»;
- створити незалежний центр оцінювання рівня підготовки молодих фахівців та запровадити єдину систему параметрів вимірювання рівня знань;
- удосконалити зворотний зв'язок між навчальними закладами ДСНС та органами управління і підрозділами ДСНС України, які є замовниками кадрів, і розробити механізм забезпечення комплексного моніторингу якості освіти та професійної діяльності молодих фахівців з метою оперативного корегування навчального процесу залежно від практичних потреб.

Окрім того, необхідно внести зміни до Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників МНС України в частині:

- уточнення переліку кваліфікаційних характеристик професій працівників ДСНС відповідно до вимог організаційних структур органів та підрозділів ДСНС;
- перегляду кваліфікаційних вимог щодо освіти фахівців відповідно до законодавства України з метою забезпечення доцільної освітньої ступневості на кожній посаді та принципу навчання протягом усієї

служби (роботи);

- розширення переліку первинних посад у системі ДСНС;
- визначення конкретних посад, щодо яких необхідно встановити вимоги спеціальностей та галузей знань, що застосовуються.

Важливим також є забезпечення безперервного розвитку сучасної матеріально-технічної бази навчальних та освітньо-наукових закладів ДСНС України новими, сучасними зразками пожежної та рятувальної техніки, комплектами рятувального обладнання та спорядження за принципом комплектування першими зразками закладів вищої освіти (ЗВО) перед тим, як вони почнуть надходити до аварійно-рятувальних та пожежно-рятувальних частин [167].

Отже, формування нової генерації фахівців у сфері цивільного захисту в Україні вимагає від них відповідних компетентностей, опанування різних видів управлінської діяльності, орієнтації на забезпечення публічних інтересів, прав і свобод громадян, вимагає відповідного реформування публічного управління та адміністрування і системи освіти у сфері цивільного захисту.

Таким чином, в сучасних умовах система підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів та освітньо-наукова діяльність у сфері цивільного захисту в Україні забезпечує виконання покладених на неї функцій та завдань в цілому, хоча і не є недосконалою. Тому вона потребує невідкладного комплексного удосконалення в напрямку формування належних нормативно-правових, фінансово-економічних, організаційно-адміністративних, техніко-технологічних засад забезпечення підготовки висококваліфікованих кадрів для захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період з урахуванням існуючого міжнародного досвіду, що сприятиме зниженню ризику виникнення надзвичайних ситуацій, а також сприятиме підвищенню ефективності та результативності системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні в цілому.

4.3. Проблеми формування і суперечності реалізації механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні

Поряд з наявними позитивними зрушеннями існує цілий комплекс проблем та суперечностей, що стримують підвищення ефективності та результативності публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту. Така ситуація вимагає зміни ролі цивільного захисту, адже він не витратний фактор, а продуктивний безпековий фактор сталого розвитку країни, що можливо лише за умови підсилення публічно управлінського впливу на підвищення рівня цивільного захисту населення та територій країни.

Адже в сучасних умовах в Україні залишається досить високий рівень ризиків виникнення надзвичайних ситуацій. При цьому надзвичайні ситуації останніми роками стають більш різноманітними і масштабними, що ускладнює можливість швидкого й правильного реагування на них, в тому числі через існуючі проблеми та суперечності в системі публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

На жаль, реформування системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні відбувається несистемно, внаслідок чого кількість надзвичайних ситуацій суттєво не знижується, а їх наслідки залишаються значними. Це потребує відповідного удосконалення системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні шляхом вирішення існуючих проблем та суперечностей її функціонування.

Враховуючи значну кількість та масштабність надзвичайних ситуацій в Україні, складно переоцінити важливість та необхідність перебудови та реформування системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, що сприятиме підвищенню ефективності захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, забезпечення пожежної

безпеки країни, проведення рятувальних операцій тощо.

На жаль, в сучасних умовах в Україні спостерігається ціла низка проблем та суперечностей системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

Протягом всього періоду незалежності розвиток України відбувався в умовах складних соціально-економічних реформ та перманентних економічних криз, пов'язаних з різними причинами, як внутрішнього, так і глобального характеру, що до сих пір впливає на можливості бюджетного забезпечення діяльності системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

Так, наприклад, Державним бюджетом України на 2020 р. на оплату комунальних послуг та енергоносіїв для підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту, пожежних та аварійно-рятувальних підрозділів, навчальних закладів було передбачено 190,4 млн. грн. або лише 70,1 % потреби. Тобто однією з головних проблем у 2020 р. (як і у минулі роки) є неповна забезпеченість підпорядкованих підрозділів видатками загального фонду Державного бюджету України на енергоносії та житлово-комунальні послуги, а особливо ця проблема загострилась у зв'язку із підвищенням цін на зазначені послуги. Внаслідок цього з метою недопущення кредиторської заборгованості за спожиті енергоносії та житлово-комунальні послуги підрозділами ДСНС за рахунок коштів спеціального фонду було використано 37 млн. 454 тис. грн., що на 50 % більше порівняно з показниками за аналогічний період 2019 р. [105].

Важливим фактором підвищення ефективності та результативності системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні є фінансове та матеріально-технічне забезпечення її діяльності, яке залишається недостатнім для виконання поставлених перед службою завдань.

Так, Законом України «Про Державний бюджет України на 2021 рік» зі змінами на потреби ДСНС передбачено видатки у сумі 16,46 млрд. грн. (у

тому числі за загальним фондом – 15,05 млрд. грн., за спеціальним – 1,4 млрд. грн.), що хоча на 6,8 % і більше ніж у 2020 р. (15,4 млрд. грн.), однак враховуючи річний рівень інфляції та необхідність подальшого розвитку сфери цивільного захисту, цього недостатньо.

Крім того, недостатньо для потреб сфери цивільного захисту у 2021 р. було виділено коштів з фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2.

Так, було передбачено лише 1,7 млн. грн. на доплати особам рядового і начальницького складу, які безпосередньо зайняті на роботах з ліквідації захворювання гострою респіраторною хворобою COVID-19, чого, на жаль, виявилось замало [105].

Також у 2021 р. у зв'язку з низьким рівнем забезпеченості підрозділів ДСНС у матеріально-технічних засобах з резервного фонду державного бюджету на попередження та ліквідацію надзвичайних ситуацій виділено 276,1 млн. грн. [105], однак зазначений обсяг фінансування кардинально вирішити проблему не може, тому потрібно збільшувати обсяги щорічного бюджетного фінансування сфери цивільного захисту.

Адже в Україні, наприклад, склалася критична ситуація з технікою для гасіння пожеж і порятунку людей з висотних будівель. Так, техніка, якою оснащені рятувальні підрозділи, працює вже більше 40 років і тому на 90% вже відпрацювала встановлені терміни експлуатації. Більше того, в Україні є в наявності тільки 290 необхідних пожежних драбин, проте 260 таких підйомників вже практично відпрацювали свій ресурс [196].

Тому з огляду на зношеність зазначеної пожежної техніки та відсутність відповідного виробництва в Україні, на державному рівні необхідно залучати провідних світових виробників з метою організації та реалізації спільних проєктів щодо переоснащення українських підрозділів пожежно-рятувальних служб висотної технікою для порятунку людей.

Тому не випадково МВС України спільно з французькими партнерами домовилися про виробництво для українських рятувальників сучасної

пожежної техніки, а саме, був підписаний Протокол про наміри між Державною службою надзвичайних ситуацій України та французькою компанією Echelles Riffaud – виробником висотних підйомників для пожежних автомобілів: йдеться про виробництво комплексів з підйомниками до 33 і 42 метрів. Важливим аспектом двосторонньої співпраці залишається умова, коли автомобілі французького виробництва будуть зібрані на українських заводах. Планується закупівля 370 зазначених пожежних автомобілів. Крім того, українські фахівці пройдуть навчання у своїх французьких колег щодо особливостей експлуатації та використання пожежних автомобілів. Вартість контракту складає 300 млн. євро на умовах довгострокового кредитування, яке розраховане на 10 років. Планується, що нові пожежні автомобілі запрацюють в українських містах у 2022 р. [196].

Слід зазначити, що ДСНС, як центральний орган виконавчої влади відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» здійснює закупівлю товарів, робіт і послуг в електронній системі закупівель Prozorro.

Так, наприклад, упродовж 2020 р. ДСНС проведено: допорогових, спрощених закупівель та закупівель без використання електронної системи – 67, відкритих торгів – 2, відкритих торгів з публікацією англійською мовою – 2, переговорних процедур із скороченим терміном для укладення договору про закупівлю – 2.

Результати проведення процедур закупівель апаратом ДСНС України у 2020 р. наведено на рис. 4.3.

За результатами проведених процедур закупівель та укладених у 2021 р. договорів отримано та передано до підпорядкованих територіальних підрозділів: 68 пожежних автоцистерн АЦП EN 1846-S-1-6-5000-10/3000-2; 11830 номерних знаків для транспортних засобів; 1750 комплектів костюмів спеціальних захисних (одяг для пожежника захисний); 355 штук бланків посвідчень «Ветеран служби цивільного захисту»; 1 цифрову дошку [105].

Однак, слід зазначити, що закупівля ДСНС товарів, робіт і послуг в електронній системі закупівель Prozorro не завжди досягає поставлених

цілей, а саме: інколи відсутня конкурентна складова, яка сприяє зниженню ціни товару.

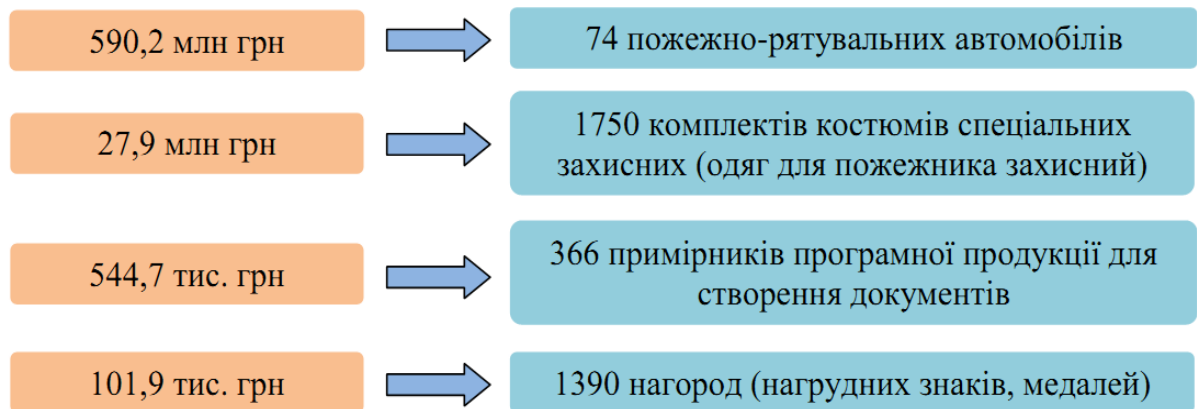


Рис. 4.3. Результати проведення процедур закупівель апаратом ДСНС України, 2020 р.

Тобто електронна система закупівель Prozorro – це по суті, зворотній аукціон, в якому учасники (продавці) змагаються за право постачати замовнику (в нашому випадку ДСНС) певний товар чи послугу. Перемагає той, чия ціна в результаті виявиться найнижчою, а технічні характеристики товару або послуги відповідають тим, що заявлені замовником в тендерній документації. Тобто в результаті конкурентних торгів, ціна на товар може суттєво знизитися [365].

Так, Державна служба України з надзвичайних ситуацій 22 червня 2021 р. за результатами тендеру замовила ТОВ «АВ Індастріал Груп» пожежних автоцистерн на 495,90 млн. грн., а саме 67 важких міських пожежних автоцистерн АЦП EN 1846-S-1-6-5000-10/3000-2 виробництва ТОВ «Промислова компанія «Пожмашина» на повнопривідному шасі МАЗ 53092J (Білорусь) із двигуном Weichai WP10H.400E50 (Китай) по 7,40 млн грн. за одиницю. Нажаль, ціна угоди була всього на 0,01% нижча від очікуваної вартості закупівлі у 495,97 млн. грн. Адже єдиним конкурентом ТОВ «АВ Індастріал Груп» було ТОВ «Валідус Спецавто», і ніхто не знижував ціну на

аукціоні [79].

Тобто мета системи електронних торгів Prozorro, яка стала невід'ємною частиною українських державних закупівель, а саме зниження ціни товару, в цьому випадку закупівель ДСНС України не була досягнута.

Потребують значного підвищення існуючі соціальні стандарти рятувальників та збільшення їх грошового забезпечення.

І хоча з метою підвищення соціальних стандартів рятувальників з 1 січня 2020 р. було збільшено мінімальне грошове забезпечення з 9 тис. грн. до 10 тис. грн., а в цілому, починаючи з 2015 р., мінімальний розмір грошового забезпечення рятувальників збільшився у 5 разів, з 2100 грн. до 10 тис. грн. у 2020 р., однак навіть цього недостатньо в сучасних умовах, враховуючи ризики, які притаманні цій сфері.

Також одним із пріоритетних напрямів роботи ДСНС України у питаннях соціального захисту рятувальників залишається питання забезпечення житлом сімей осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту. На цей час на квартирному обліку у структурних підрозділах ДСНС перебуває 4392 особи, з них: 4176 військовослужбовців запасу, осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, та 216 державних службовців (вільнонайманих працівників) та їх сімей, які потребують покращення житлових умов.

Державним бюджетом України на 2020 р. для ДСНС виділено кошти на завершення будівництва (придбання) житла для забезпечення родин рядового і начальницького складу у сумі 25 млн. грн., основна частина яких направлена на будівництво (реконструкцію) житлових будинків із високим ступенем будівельної готовності у м. Кропивницький, м. Ніжин Чернігівської обл., м. Ромни Сумської обл., м. Хмельницький. По закінченню реконструкції планується отримати 227 квартир.

У 2020 р. з різних джерел фінансування ДСНС отримано лише 41 квартиру, зокрема: за рахунок бюджетних коштів – 8 (м. Київ – 5; м. Вишгород – 3); за рахунок інвестицій – 16 (Хмельницька обл. – 8, Волинська

обл. – 8); за рахунок реконструкції службових приміщень – 13 (Харківська обл. – 10, Запорізька область – 2, Волинська обл. – 1); за рахунок передачі з балансу Державного підприємства «Білоцерківський завод «Еталон» – 1 (Київська обл.); за рахунок місцевих адміністрацій – 3 (м. Київ – 2, Чернігівська обл. – 1) [105].

Разом з цим на виконання положень Порядку забезпечення Державною іпотечною установою поліцейських та осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту житлом на умовах фінансового лізингу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2018 р. № 1201, у 2020 р. іпотечною установою придбано 411 квартир на умовах фінансового лізингу для осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту. Однак цього недостатньо, що потребує кардинального збільшення фінансування за вказаним напрямком.

На початок 2021 р. на квартирному обліку у структурних підрозділах ДСНС перебуває 4338 осіб, з них: 4084 військовослужбовці запасу, особи рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, та 254 державних службовців (вільнонайманих працівників) та їх сімей, які потребують покращення житлових умов.

Однак, Державним бюджетом України на 2021 р. для ДСНС виділено лише 30 млн. грн. на будівництво (придбання) житла для забезпечення родин рядового і начальницького складу. При цьому у 2021 р. з різних джерел фінансування ДСНС отримано лише 47 квартир (1,1% від кількості тих осіб, які перебувають у черзі), зокрема: за рахунок бюджетних коштів – 6 (Київська область, м. Бориспіль); шляхом реконструкції будівель під житло – 27 (м. Ніжин Чернігівської області); за рахунок інвестицій – 10 (м. Житомир, м. Рівне); за рахунок реконструкції службових приміщень під житло – 1 (м. Ковель Волинської області); за рахунок місцевих адміністрацій – 3 (м. Дніпро, м. Щастя Луганської області) [105].

Отже, незважаючи на досягнутий у 2020-2021 рр. рівень фінансового та матеріально-технічного забезпечення її діяльності ДСНС України та осіб

рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, він далеко не повною мірою відповідає тим потребам та завданням, які стоять перед рятувальниками у питаннях їх соціального забезпечення та завданнях щодо запобігання, протидії та ліквідації надзвичайних ситуацій та потребує суттєвого збільшення.

Для підвищення ефективності та результативності системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту необхідно на всіх рівнях забезпечити дотримання законності та запобігання випадкам корупції. Поки що зусиль щодо здійснення заходів із мінімізації корупційних ризиків та підвищення суспільної довіри громадян недостатньо, хоча відповідні заходи у сфері цивільного захисту й реалізуються.

Так, антикорупційна програма ДСНС на 2020 – 2022 рр. під час проведення двох публічних громадських обговорень отримала схвальні відгуки не тільки з боку представників громадськості, а й від профільних заінтересованих міністерств та відомств (МВС, НАЗК). ДСНС України на належному рівні та в повному обсязі намагається виконувати вимоги чинного антикорупційного законодавства, адже комплекс розроблених антикорупційних заходів Програми ДСНС погоджено НАЗК, враховуючи також підсумкові схвальні відгуки громадськості під час проведення НАЗК незалежного публічного обговорення заходів антикорупційної програми ДСНС України.

Незважаючи на це, упродовж 2021 р. правоохоронними органами внесено 13 відомостей (у 2020 р. – 16) до Єдиного реєстру досудових розслідувань за фактами вчинення корупційних правопорушень, а саме:

- 11 – за ознаками правопорушення, передбаченого статтею 368 Кримінального кодексу України (прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою);
- 1 – за ознаками статті 366 Кримінального кодексу України (службова підробка);
- 1 – за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого

статтею 369 Кримінального кодексу України (пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі);

- складено 7 адміністративних протоколів відносно осіб начальницького складу служби цивільного захисту за вчинення правопорушень пов'язаних з корупцією, а саме: 3 – за порушення законодавства про конфлікт інтересів, 2 – за недотримання обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності та 2 – за подання завідомо недостовірних відомостей у деклараціях.

Упродовж 2021 р. виявлено ряд фактів, що можуть свідчити про вчинення корупційних правопорушень або злочинів у сфері службової діяльності. За цими фактами до правоохоронних органів для прийняття відповідних рішень направлено 14 матеріалів [105].

Тому враховуючи набуття чинності змін до антикорупційного законодавства, в ДСНС України необхідно приділити посилену увагу проведенню дієвого моніторингу відомостей та будь-якої інформації про спільну роботу близьких осіб, а також можливе перебування співробітників у прямому підпорядкуванні близьким особам.

Всебічна та якісна реалізація цих завдань дозволить значно посилити запобіжні механізми, спрямовані на недопущення виникнення потенційного чи реального конфлікту інтересів. Позитивним свідченням цього є відсутність випадків складання адміністративних протоколів, як за порушення законодавства про конфлікт інтересів, так і по факту – невжиття заходів щодо протидії корупції.

З метою дотримання законності та запобігання випадкам корупції, для досягнення більшої ефективності та результативності діяльності у сфері запобігання та виявлення корупції ДСНС має стати цілком відкритою, як для співробітників, так і для представників громадськості, а також зацікавленою і спроможною вжити згідно з нормами чинного законодавства комплексних та невідкладних заходів реагування у разі встановлення фактів корупції. З цією метою в ДСНС необхідно забезпечити системну роботу електронної форми

повідомлення про можливі факти корупції, що також сприяє налагодженню більш плідної співпраці з представниками громадськості.

Окрім того, дієвим інструментом дотримання законності та запобігання випадкам корупції в системі ДСНС України має стати проведення заходів внутрішнього аудиту.

Так, упродовж 2021 р. проведено чотири аудити ефективності за напрямками:

- «Аналіз ефективності організації ведення діловодства та архівної справи в системі ДСНС»;
- «Дослідження ефективності підготовки кадрів у сфері цивільного захисту»;
- «Оцінка ефективності та результативності здійснення заходів щодо організації та координації з питань забезпечення майном установ та організацій сфери управління ДСНС. Дослідження ефективності використання (списання) та зберігання активів»;
- «Оцінка ефективності функціонування системи цілодобового збору, аналізу, узагальнення та обробки інформації (у вигляді екстрених викликів) про загрозу виникнення надзвичайних ситуацій, небезпечних подій та пожеж диспетчерськими службами».

За результатами проведених аудитів ефективності організовано та проведено презентації результатів серед керівників територіальних органів, підрозділів центрального підпорядкування, закладів освіти, науково-дослідних установ, підприємств, установ та організацій сфери управління ДСНС та доручено здійснити комплекс заходів для покращення ефективності роботи на місцях.

На жаль, упродовж 2021 р. за результатами внутрішніх аудитів, якими було охоплено 58 суб'єктів внутрішнього аудиту, виявлено порушень на загальну суму 48 млн. 253 тис. грн., з них порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів на суму 1 млн. 183 тис. грн., інших порушень фінансової дисципліни бюджетного законодавства, що не призвели

до втрат фінансових і матеріальних ресурсів на суму 47 млн. 70 тис. грн. [105].

Слід зазначити, що моніторингом виявлених аудитами порушень встановлено безпосередню залежність стану функціонування системи внутрішнього контролю від виявлених порушень.

Так, у підрозділах, де відпрацьовано адміністративні регламенти у повному обсязі на всі процеси, що здійснюються в установі і, як наслідок, ідентифіковані можливі ризики, проводиться відповідна робота щодо уникнення ризиків, мінімізації їх впливу.

Слід наголосити, що за останні роки в Україні зроблено чимало, як в інституційному, так і в законодавчому плані для формування дієвої системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту. На державному рівні шляхи вирішення названих проблем знайшли своє відображення у відповідних нормативно-правових документах та програмах розвитку. Разом з тим, ключовими проблемами подальшого розвитку системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні є наступні.

Основні зусилля ДСНС України, її територіальних органів, центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування необхідно спрямувати на виконання положень Комплексу заходів щодо відновлення функціонування захисних споруд цивільного захисту за призначенням та їх доукомплектування необхідними засобами цивільного захисту і майном. Це вимагає від ДСНС спільно з центральними та місцевими органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування необхідності активно вживати заходи, які спрямовані на приведення захисних споруд у готовність до використання за призначенням, проведення їх технічної інвентаризації як об'єктів нерухомого майна та забезпечення укриття населення у фонді таких споруд.

І хоча упродовж 2020 р. ДСНС України спільно з центральними та місцевими органами виконавчої влади, а також органами місцевого

самоврядування проведено відповідну роботу щодо підвищення стану готовності захисних споруд цивільного захисту, а саме: на 1 відсотковий пункт (з 10 до 11 %) збільшилася кількість захисних споруд, що оцінюються, як готові до використання за призначенням, цього вкрай недостатньо. Як наслідок, загалом готовими та обмежено готовими до використання за призначенням визнано тільки 74 % захисних споруд цивільного захисту [104].

Також недостатньою є кількість проінвентаризованого нерухомого майна, як захисних споруд.

Так, за підсумками 2020 р. кількість проінвентаризовано нерухомого майна, як захисних споруд збільшилася лише на 1 відсотковий пункт (кількість проінвентаризованих захисних споруд збільшилася з 73 до 74 %). Недостатньою за кількістю є введення в дію нових захисних споруд, адже за підсумками 2020 р. фонд захисних споруд поповнився лише 4 новими захисними спорудами цивільного захисту у Хмельницькій (1), Дніпропетровській (1) та Запорізькій (2) областях [105].

Потребує активізації робота ДСНС України у такому напрямку, як впровадження систем автоматичного контролю радіаційної обстановки по всій території України за прикладом того, як це було зроблено у Рівненській області в 2020 р.

Так, на базі ГУ ДСНС України у Рівненській області у 2020 р. впроваджено систему автоматичного контролю радіаційної обстановки: у 10 пожежно-рятувальних підрозділах, розташованих у найближчих до Рівненської і Хмельницької АЕС районах Рівненської області, встановлено спеціальне обладнання для радіаційного моніторингу. При цьому показники датчиків спеціального обладнання в автоматичному режимі передаються до оперативно-координаційного центру Головного управління та записуються на спеціальний сервер в автономному режимі 24 години на добу, 7 днів на тиждень.

Також потребують подальшого впровадження гендерної політики та

забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків у сферу цивільного захисту та активне проведення заходів для інтеграції гендерного підходу в усі напрями діяльності ДСНС України.

Так, наприклад, незважаючи на те, що в апараті ДСНС посади, що займають жінки, складають майже половина (49 %), лише 1634 жінки обіймають керівні посади в органах та підрозділах цієї установи, тобто лише 23,1 % загальної кількості, із них: 26,7 % жінок державних службовців і лише 7,3 % жінок атестованого складу [105].

Потребує подальшого вдосконалення державна політика щодо інтеграції гендерного аспекту, який відбувається в освітянській сфері цивільного захисту.

Незважаючи на те, що у ДСНС України намагаються забезпечити рівні можливості щодо вступу до закладів освіти цивільного захисту, а обмеження щодо прийому осіб жіночої статі на навчання у заклади освіти цивільного захисту відсутні, у 2020 – 2021 н. р. до закладів вищої освіти цивільного захисту прийнято на навчання 517 курсантів, серед яких лише 73 дівчини, або 14,1%. А з 476 випускників, які закінчили навчання у 2020 р., лише 68 дівчат або 14,3% стали спеціалістами рятувальної справи за різними професійними напрямками, що не дозволяє зробити висновок про досягнення гендерного паритету і вимагає активної подальшої роботи у цьому напрямку.

Важливою складовою оцінки результативності публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні є нормативно-правова діяльність, виконавська дисципліна, реалізація вимог Законів України «Про звернення громадян» та «Про доступ до публічної інформації», взаємодія з громадськістю та засобами масової інформації. І цей напрямок діяльності ДСНС України потребує підвищення результативності та ефективності за відповідними критеріями.

Адже незважаючи на те, що упродовж 2020 р. ДСНС розроблено та забезпечено прийняття: Верховною Радою України – 1 Закону України; Урядом – 13 постанов та 19 розпоряджень Кабінету Міністрів України;

розроблено та зареєстровано Міністерством юстиції України 20 наказів МВС; у Верховній Раді України зареєстровано 9 проєктів Законів України [105], однак потребує підвищення якості нормативно-правової діяльності, виконавської дисципліни в межах реалізації вимог Законів України «Про звернення громадян» та «Про доступ до публічної інформації», а також необхідним є суттєве скорочення періоду від підготовки нормативно-правових актів до їх прийняття та впровадження у практику цивільного захисту (що, звісно, далеко не завжди залежить виключно від ДСНС України).

Слід зазначити, що на сучасному етапі суспільного розвитку, якому притаманне реформування з одного боку, загострення існуючих проблем та суперечностей – з іншого, особливого значення набуває процес формування та реалізації дієвої та ефективної системи публічного управління та адміністрування, в тому числі у сфері цивільного захисту в умовах європейської інтеграції. Результативність євроінтеграційного процесу в Україні значною мірою залежить від ефективності внутрішніх реформ, в тому числі у сфері цивільного захисту.

Тому Україна має здійснити кропітку і системну роботу з імплементації Угоди про асоціацію, що рухає нашу країну на шляху до європейської спільноти, в тому числі у сфері цивільного захисту.

На жаль, існує відставання, а часом свідоме гальмування впровадження євроінтеграційних реформ, передбачених Угодою про асоціацію, в тому числі у сфері цивільного захисту. Тому особливого значення, як на загальнодержавному, так і регіональному (місцевому) рівнях набуває питання своєчасного виявлення та відстеження існуючих проблем та суперечностей на шляху євроінтеграції України та визначення можливостей їх запобігання і подолання, в тому числі у сфері цивільного захисту.

В межах моніторингу результативності виконання Україною Угоди про асоціацію, Європейська комісія щорічно публікує «Звіт із впровадження асоціації Україною» – документ, що містить визначення результативності

нашої держави у проведенні європейських реформ та наближенні українського законодавства до європейських норм, в тому числі у сфері цивільного захисту.

Нажаль, Україна суттєво відстає від графіку виконання своїх зобов'язань у зазначеній сфері. Зокрема, згідно зі Звітом про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом в середньому за 2015-2020 рр., рівень виконання нашою країною зобов'язань у секторі «Навколишнє природне середовище та цивільний захист» склав лише 50%, а в останні роки цей показник взагалі знизився до 29 % - у 2019 р. і до 25% - у 2020 р. [102].

В цілому, Угода про асоціацію між Україною та ЄС передбачає виконання нашою країною 482 заходів у межах 108 завдань для сектору «Навколишнє природне середовище та цивільний захист» шляхом прийняття відповідних законодавчих та нормативно-правових актів законодавчою та виконавчою владою. Однак, існують певні проблеми з імплементацією Угоди про асоціацію у секторі «Навколишнє природне середовище та цивільний захист», адже в частині завдань, покладених на Верховну Раду України, рівень виконання зобов'язань склав 57 %, а на Центральні органи виконавчої влади – лише 49 % [102].

Отже, в сучасних умовах для України вступ до ЄС залишається метою, задля досягнення якої на державному рівні має здійснюватися активна діяльність не тільки в політичній, правовій, економічній сферах, а й в безпековій та екологічній, що відповідає питанням, які вирішує, в тому числі цивільний захист. Тому у своїй діяльності система публічного управління та адміністрування має зосередитися на комплексному виконанні Угоди про асоціацію та використанні всіх наявних можливостей для поглиблення секторальної інтеграції України з ЄС у сфері цивільного захисту.

Нажаль, значно додалося проблем у питаннях забезпечення цивільного захисту населення та територій України у зв'язку з актом збройної агресії з боку РФ 24 лютого 2022 р.

Тому, на підставі Указу Президента України від 24 лютого 2022 р. № 64 «Про введення воєнного стану в Україні» [330], 16 березня 2022 р. Президентом України було підписано Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності у сфері довкілля та щодо цивільного захисту на період дії воєнного стану і у відбудовний період», яким передбачено наступні додаткові завдання єдиної державної системи цивільного захисту у відбудовний період після закінчення воєнних дій а саме:

- проведення цільової мобілізації для ліквідації наслідків ведення воєнних дій та надзвичайних ситуацій;
- ліквідація наслідків воєнних дій в населених пунктах та на територіях, що зазнали впливу засобів ураження;
- вжиття заходів щодо відновлення об'єктів критичної інфраструктури сфери життєзабезпечення населення;
- залучення до ліквідації наслідків ведення воєнних дій та надзвичайних ситуацій міжнародної допомоги;
- визначення населених пунктів та районів, що потребують проведення гуманітарного розмінування, маркування небезпечних ділянок, проведення очищення (розмінування) територій [100].

Тобто, однією з важливих функцій системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах воєнного стану в Україні є функція розмінування територій. Саме зазначена проблема є однією з найгостріших і у питаннях контрнаступальних дій Збройних сил України, і у питаннях відновлення мирного життя на звільнених територіях.

Слід зазначити, що підрозділами Державної служби України з надзвичайних ситуацій в умовах воєнного стану для проведення заходів з попередження надзвичайних ситуацій, оперативного реагування на події та ліквідації їх наслідків, проведення інших рятувальних заходів на всій території країни здійснюється щодоби більше тисячі виїздів, в т. ч. з метою:

- обстеження територій піротехнічними підрозділами ДСНС на

предмет виявлення артилерійських боєприпасів, вибухонебезпечних предметів та залишків ракет;

- знешкодження піротехнічними підрозділами ДСНС артилерійських боєприпасів, вибухонебезпечних предметів та залишків ракет.

Так, за оцінками Державної служби з надзвичайних ситуацій України, станом на 5 квітня 2022 р. 80 тис. км² території України потребувало розмінування, а з початку російського вторгнення в Україні вже було знешкоджено 22425 вибухонебезпечних предметів, 417 кг вибухової речовини, у тому числі 1364 авіаційні бомби, обстежено територію площею 5124 га [342].

Про розміри зазначеної проблеми, яка потребує негайного вирішення, свідчить той факт, що на 11 квітня 2022 р., вже близько 300 тис. км² – майже половина території України – потребують гуманітарного розмінування через велику кількість боєприпасів, залишених окупантами [190].

Через це, наприклад, на значній площі українських полів не могли розпочатися посівні роботи через загрозу наявності там вибухонебезпечних предметів або через масштабне мінування ворогом.

Слід зазначити, що піротехнічні підрозділи є в кожному регіоні України, загалом у ДСНС працюють близько 550 піротехніків, які щодня вилучають та знешкоджують в середньому від 2 до 6 тис. вибухонебезпечних предметів [190].

При цьому, українські вибухотехніки мають високу кваліфікацію та працюють із сучасними боєприпасами типу «Іскандер», боєприпасами, що використовуються в авіації, – ракети «земля-повітря», «повітря-повітря». Також має місце застосування систем залпового вогню з касетними елементами... із системи «Іскандер», коли під час спрацьовування розкидаються на великі площі й елементи перебувають у боєготовності. Фахівці знищують такі боєприпаси безпосередньо на місці їх виявлення, тобто це ті боєприпаси, які не можна зрушити з місця, перевезти, знешкодити

в будь-який інший спосіб, окрім фізичного вибуху. Також російські окупанти використовують протипіхотні та протитанкові міни, а в Харківській області ворог використав системи дистанційного мінування [190].

Основні зусилля з розмінування територій були зосереджені на Ірпінсько-Бучанському, Чернігівсько-Броварському, Ніжинському та Тростянецькому напрямках. Також, незважаючи на безперервні обстріли, щодня піротехніки працюють у Харківській та Миколаївській областях [190].

Унеможлиблює швидке розмінування територій те протиріччя, що жителі тих чи інших замінованих територій можуть повернутися додому після їх розмінування, однак є значна кількість домоволодінь, де не було господарів. ДСНС не має права заходити на приватну територію, тому служба порятунку залишає повідомлення: якщо людина повертається додому, то викликає піротехніків, які після огляду надають дозвіл перебувати в помешканні.

Тому, за умов, якщо в населеному пункті або на тій чи іншій території не проведено обстеження щодо наявності вибухонебезпечних предметів, ДСНС разом з органами місцевої влади мають вживати всіх необхідних заходів щодо обмеження доступу цивільного населення до таких населених пунктів та територій, доки не буде проведено обстеження територій вибухотехніками, адже перебування людей на них є небезпечним.

Слід зазначити, що ще до війни – 15 лютого 2022 р. (на тлі неодноразових повідомлень розвідок різних країн про намір РФ вторгнутися в Україну, завдавши масованого ракетного удару) Україна попросила міжнародну допомогу у НАТО для масштабних надзвичайних ситуацій, які можуть загрожувати мирному населенню, зокрема, автокрани, спецмашини радіаційної та хімічної розвідки.

Тобто Державна служба України з надзвичайних ситуацій заздалегідь готувалася до можливих масштабних надзвичайних ситуацій різного характеру, які можуть торкнутися мирного населення. Відповідно до зазначених процедур, 15 лютого 2022 р. EADRCC (Євроатлантичний

координаційний центр реагування на стихійні лиха) отримав запит про міжнародну допомогу від України. У запиті Україна запропонувала поставити, зокрема 10 автокранів вантажопідйомністю не менше 35 т, 10 гусеничних бульдозерів, 10 гусеничних бульдозерів, 10 пневматичних колісних екскаваторів, 70 пікапів, 30 всюдиходів, 6 машин розмінування з дистанційним керуванням [341].

Зрозуміло, що зараз, вже в умовах війни, Україна потребує значно більшої міжнародної підтримки та допомоги, особливо що стосується питань очищення та розмінування територій, в тому числі машин розмінування з дистанційним керуванням.

Отже, органи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, підрозділи ДСНС в умовах воєнного стану в країні продовжують сумлінно та відповідально виконувати завдання щодо захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, ліквідації наслідків російських обстрілів українських населених пунктів шляхом очищення (розмінування) територій, що є вагомим внеском рятувальників у майбутню перемогу України.

В цілому, аналіз напрацювань науковців свідчить, що до основних проблем та суперечностей системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні доцільно також віднести:

- недосконалість системи безперервного збору і аналізу відповідної інформації щодо прогнозування, запобігання та подолання надзвичайних ситуацій, а також її поширення серед відповідних органів публічної влади різних рівнів;
- недостатня координація дій органів публічного управління та адміністрування, в тому числі у сфері цивільного захисту з питань запобігання виникненню та подолання надзвичайних ситуацій на загальнодержавному, регіональному і місцевому рівнях, а саме органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, установ та організацій з питань захисту населення і територій тощо;

- недостатній рівень планування, координації і забезпечення безпеки під час проведення масштабних заходів з подолання надзвичайних ситуацій, організація яких потребує узгодження між різними службами та інституціями;
- недоліки організації матеріально-технічного забезпечення при подоланні кризових явищ та надзвичайних ситуацій в контексті негайного забезпечення персоналом та інфраструктурою;
- невідпрацьованість питань, пов'язаних із залученням до реалізації відповідних завдань з подолання надзвичайних ситуацій добровольців, які можуть виконувати значний обсяг відповідних робіт у сфері цивільного захисту;
- недостатньо оперативне інформування населення відносно потенційних кризових ситуацій і загроз;
- недосконалість служби психологічної підтримки та допомоги населенню в умовах кризових явищ та надзвичайних ситуацій;
- недостатність інфраструктурних об'єктів, необхідних для виконання основних завдань, пов'язаних з упередженням та подоланням кризових ситуацій та надзвичайних ситуацій;
- неефективність державного контролю за дотриманням діючого законодавства у сфері цивільного захисту в Україні;
- неефективність координації відповідних інституцій у сфері цивільного захисту щодо: розробки національної стратегії, планів, програм протидії та подолання наслідків кризових явищ і надзвичайних ситуацій; підготовки фахівців у сфері цивільного захисту; удосконалення систем оповіщення щодо кризових явищ та надзвичайних ситуацій; надання матеріально-технічної та фінансової допомоги постраждалому населенню та територіям [8; 29; 185; 234; 326].

Отже, найважливішою функцією будь-якої держави є забезпечення безпеки своїх громадян, в тому числі в умовах надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру. В реалізації цієї важливої для

суспільства функції першочергову роль відіграє система публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, діяльність якої спрямована на запобігання та подолання наслідків надзвичайних ситуацій, забезпечення необхідного рівня техногенно-екологічної безпеки та виконання відповідних цілей та завдань у сфері безпеки територій, людини та суспільства в цілому.

Для підвищення ефективності системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні потребує перебудови та реформування у таких напрямках: вдосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності зазначеної інституції у відповідності з передовими зарубіжними практиками та згідно з Угодою про асоціацію між Україною та ЄС; збільшення обсягів матеріально-технічної та фінансової державної підтримки рятувальників та рятувальних служб; вдосконалення системи управління рятувальними службами; підвищення ефективності навчання населення та фахівців у сфері цивільного захисту відповідним діям в умовах надзвичайних ситуацій; міжнародне співробітництво у сфері цивільного захисту.

Таким чином, в контексті перебудови та реформування сучасної системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні для розв'язання існуючих проблем та суперечностей необхідно приділяти пріоритетну увагу, насамперед, питанням прогнозування та запобігання виникнення надзвичайних ситуацій різних типів і видів, відпрацювання можливих сценаріїв їх розвитку, а також організації заходів цивільного захисту та оперативному реагуванню на їх виникнення. В цілому, на наш погляд, Україна повинна формувати систему публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту на упередження та недопущення надзвичайних ситуацій та чітко планувати заходи ліквідації наслідків стихійних лих і злагоджено та ефективно діяти у разі їх настання.

Висновки до розділу 4

1. Захист населення та територій під час розгортання надзвичайних ситуацій та стихійних лих різного рівня небезпеки є одним із найбільш важливих завдань, що стоять перед державою у контексті необхідності забезпечення її сталого розвитку в сучасних умовах. Для визначення напрямів удосконалення системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в сучасних умовах важливою передумовою є з'ясування особливостей формування та суперечностей розвитку публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні в історичному ракурсі, аналіз якого дозволить в подальшому уникнути помилок та забезпечити підвищення результативності цивільного захисту у питаннях запобігання і протидії надзвичайним ситуаціям, а також ліквідації їх наслідків.

2. Суспільна трансформація в Україні та нове законодавство у сфері державного управління визначає перехід до сервісної держави, в рамках якої має сформуватися новий характер професійної діяльності у зазначеній сфері, яка містить згідно із Законом України «Про вищу освіту» та Національною рамкою кваліфікацій такі види управлінської діяльності: інформаційно-аналітичну; прогностно-проектну; організаційно-управлінську; адміністративно-технологічну; комунікативно-консультативну; соціально-психологічну; науково-дослідну та педагогічну. Це означає необхідність підготовки таких фахівців для роботи у системі публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, які здатні аналізувати державну політику на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях, готувати пропозиції стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів, програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів; забезпечувати реалізацію державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та

інших нормативно-правових актів; забезпечувати надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійснювати державний нагляд та контроль за дотриманням законодавства, управлінням державними фінансовими ресурсами, майном та забезпечувати контроль за їх використанням; управляти персоналом державних органів; реалізовувати інші повноваження, визначені законодавством.

3. В сучасних умовах система підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів та освітньо-наукова діяльність у сфері цивільного захисту в Україні забезпечує виконання покладених на неї функцій та завдань в цілому, хоча і не є недосконалою. Тому вона потребує невідкладного комплексного удосконалення в напрямку формування належних нормативно-правових, фінансово-економічних, організаційно-адміністративних, техніко-технологічних засад забезпечення підготовки висококваліфікованих кадрів для захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період з урахуванням існуючого міжнародного досвіду, що сприятиме зниженню ризику виникнення надзвичайних ситуацій, а також сприятиме підвищенню ефективності та результативності системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні в цілому.

4. Основними проблемами та суперечностями системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні є:

- недосконалість системи безперервного збору і аналізу відповідної інформації щодо прогнозування, запобігання та подолання надзвичайних ситуацій, а також її поширення серед відповідних органів публічного управління та адміністрування різних рівнів;
- недостатня координація дій органів публічного управління та адміністрування, в тому числі у сфері цивільного захисту з питань запобігання виникненню та подолання надзвичайних ситуацій на загальнодержавному, регіональному і місцевому рівнях, а саме органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, установ та організацій з питань

захисту населення і територій тощо;

- недостатній рівень планування, координації і забезпечення безпеки під час проведення масштабних заходів з подолання надзвичайних ситуацій, організація яких потребує узгодження між різними службами та інституціями;

- недоліки організації матеріально-технічного забезпечення при подоланні кризових явищ та надзвичайних ситуацій в контексті негайного забезпечення персоналом та інфраструктурою;

- невідпрацьованість питань, пов'язаних із залученням до реалізації відповідних завдань з подолання надзвичайних ситуацій добровольців, які можуть виконувати значний обсяг відповідних робіт у сфері цивільного захисту;

- недостатньо оперативне інформування населення відносно потенційних кризових ситуацій і загроз;

- недосконалість служби психологічної підтримки та допомоги населенню в умовах кризових явищ та надзвичайних ситуацій;

- недостатність інфраструктурних об'єктів, необхідних для виконання основних завдань, пов'язаних з упередженням та подоланням кризових ситуацій та надзвичайних ситуацій;

- неефективність державного контролю за дотриманням діючого законодавства у сфері цивільного захисту в Україні;

- неефективність координації відповідних інституцій у сфері цивільного захисту щодо: розробки національної стратегії, планів, програм протидії та подолання наслідків кризових явищ і надзвичайних ситуацій; підготовки фахівців у сфері цивільного захисту; удосконалення систем оповіщення щодо кризових явищ та надзвичайних ситуацій; надання матеріально-технічної та фінансової допомоги постраждалому населенню та територіям.

РОЗДІЛ 5.

УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

5.1. Концептуальні засади стратегії розвитку публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні

У 2015 р. в межах 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН у Нью-Йорку відбувся Саміт ООН зі сталого розвитку та прийняття Порядку денного розвитку після 2015 р., на якому було затверджено нові орієнтири розвитку. Підсумковим документом Саміту «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 р.» було затверджено 17 Цілей Сталого Розвитку. Сформульовані Цілі сталого розвитку (ЦСР) визначають набір цілей та завдань, що мають бути досягнуті до 2030 року. Цілі розвитку є невід’ємною частиною Порядку денного 2030 року, що є офіційною декларацією, прийнятою членами ООН і є глобальним планом дій для досягнення стійкості у всіх країнах. Порядок денний містить 169 цілей та різних показників для моніторингу, на основі 17 цілей сталого розвитку для управління економічними, екологічними та соціальними аспектами [350].

Цілі сталого розвитку (ЦСР), які ще називають «Глобальними цілями» – це загальний заклик до дій, спрямованих на те, щоб покінчити з бідністю, захистити планету і забезпечити мир і процвітання для всі людей у світі. Вказані 17 Цілей є розвитком успіху Цілей розвитку тисячоліття. Окрім того, серед інших пріоритетів, вони також охоплюють нові сфери, такі як кліматичні зміни, економічна нерівність, інновації, стале споживання, мир і справедливість. ЦСР працюють у дусі партнерства і прагматизму, і спрямовані на правильний вибір з метою стабільного підвищення якості життя для майбутніх поколінь. Вони містять чіткі орієнтири та цільові показники, які всі країни мають запровадити відповідно до власних

пріоритетів і екологічних проблем світу загалом. ЦСР є інклюзивним порядком денним. Підтримка Порядку денного до 2030 р. є одним із головних пріоритетів ПРООН, адже ЦСР надають загальний план і порядок денний для вирішення нагальних проблем, що стоять перед світом, таких як бідність, кліматичні зміни та конфлікти [350].

Серед 17 цілей, визначених ЦСР, до цілей, які можуть бути досягнуті тільки за умов забезпечення безпекових засад сталого розвитку, в тому числі у сфері цивільного захисту прямо та опосередковано належать наступні:

- міцне здоров'я і благополуччя;
- гідна праця та економічне зростання;
- чиста вода та належні санітарні умови;
- сталий розвиток міст і громад;
- відповідальне споживання та виробництво;
- пом'якшення наслідків зміни клімату;
- захист та відновлення екосистеми суші;
- мир, справедливість та сильні інститути;
- партнерство заради сталого розвитку тощо [350].

Вищезазначені Цілі сталого розвитку є невід'ємною частиною Порядку денного до 2030 р., що є офіційною декларацією, прийнятою членами ООН і є глобальним планом дій для досягнення стійкості у всіх країнах. Тому Україна, поряд з багатьма іншими державами, узяла на себе зобов'язання щодо реалізації ЦСР із огляду на національні особливості, можливості й рівні розвитку, враховуючи національні стратегії та пріоритети.

Підтримуючи проголошені резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25 вересня 2015 р. № 70/1 глобальні цілі сталого розвитку до 2030 р. та з метою забезпечення національних інтересів України щодо сталого розвитку економіки, громадянського суспільства і держави для досягнення зростання рівня та якості життя населення, додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина було видано Указ Президента України №722/2019 «Про Цілі сталого розвитку

України на період до 2030 року» [331].

При цьому досягнення певних Цілей сталого розвитку України на період до 2030 р. безпосередньо пов'язано з ефективністю та результативністю системи публічного управління та адмініструванням у сфері цивільного захисту, а саме:

- ...сприяння благополуччю для всіх у будь-якому віці;
- забезпечення доступності та сталого управління водними ресурсами та санітарією;
- забезпечення доступу до недорогих, надійних, стійких і сучасних джерел енергії для всіх;
- сприяння поступальному, всеохоплюючому та сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх;
- забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст, інших населених пунктів;
- вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату та її наслідками;
- захист та відновлення екосистем суші та сприяння їх раціональному використанню, раціональне лісокористування, боротьба з опустелюванням, припинення і повернення назад (розвертання) процесу деградації земель та зупинка процесу втрати біорізноманіття;
- зміцнення засобів здійснення й активізація роботи в рамках глобального партнерства в інтересах сталого розвитку [331].

Тому, на наш погляд, зазначені Цілі сталого розвитку України на період до 2030 р. мають стати цільовими орієнтирами для розроблення всіх проєктів прогнозних і програмних документів, проєктів нормативно-правових актів з метою забезпечення збалансованості економічного, соціального та екологічного вимірів сталого розвитку України на безпекових засадах, в тому числі у сфері цивільного захисту.

Адже серед загроз забезпеченню сталого розвитку України не пересічне місце займають надзвичайні ситуації різного характеру у вигляді стихійних лих, техногенних катастроф, терористичних та диверсійних актів, російська військова агресія. Їх ігнорування в сучасних умовах ставить під питання не лише економічне зростання та соціальний добробут, а й забезпечення національної безпеки країни. Тому захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, мінімізації та ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період належить до основних функцій держави і згідно із законодавством, має назву цивільного захисту. Організація цивільного захисту в Україні на всіх етапах його становлення та розвитку безпосередньо пов'язана з національною безпекою і обороною держави. Органи та підрозділи цивільного захисту віднесені до суб'єктів забезпечення національної безпеки України.

Тому в умовах сучасних викликів та загроз необхідно зосередити особливу увагу на вдосконаленні публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту та подальшому реформуванні єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ).

Ефективне реагування на сучасні виклики та загрози потребують побудови принципово нової системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, яка забезпечить скоординовану, законодавчо регламентовану діяльність її суб'єктів, спрямовану на захист населення і територій від надзвичайних ситуацій. Успішне реформування і вдосконалення цієї системи можливе лише на основі чіткої правової регламентації її складу, структури та функцій і має бути всебічно інтегрованою в систему міжнародної і регіональної безпеки, як її складова.

До сучасних викликів та загроз для України є події, що мали місце в країні протягом останніх років, починаючи з анексії РФ Автономної Республіки Крим та тимчасової окупації окремих районів Донецької і Луганської областей, а також затвердження програми реформ “Стратегія -

2020”, що призвело, зокрема, до перегляду на законодавчому рівні ролі та місця цивільного захисту в забезпеченні національної безпеки України.

І події лютого 2022 р. (російська військова агресія) тільки підтвердили правильність зазначеного підходу щодо ролі цивільного захисту у питаннях забезпечення національної безпеки України.

Не останню роль у такому перегляді чинного законодавства відіграє також Угода про асоціацію між Україною та ЄС, що була ратифікована Верховною Радою України Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII [198] і набере чинності після її ратифікації всіма договірними сторонами, і яка, серед іншого, передбачає посилення співробітництва та діалогу з питань міжнародної безпеки й антикризового управління, зокрема з метою реагування на глобальні та регіональні виклики й основні загрози [328].

Стаття 364 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС передбачає співробітництво у сфері цивільного захисту, яке має здійснюватися шляхом імплементації окремих угод у цій галузі, укладених між сторонами згідно з відповідними владними повноваженнями та компетенцією ЄС і його держав-членів та відповідно до правових процедур кожної зі сторін.

Співробітництво, зокрема, спрямоване на:

- сприяння взаємній допомозі у випадках надзвичайних ситуацій;
- цілодобовий обмін найостаннішими повідомленнями і оновленою інформацією про транскордонні НС, зокрема запити та пропозиції щодо допомоги;
- оцінку впливу наслідків НС на навколишнє середовище;
- залучення експертів до участі у специфічних технічних семінарах та симпозіумах з питань цивільного захисту;
- залучення, у разі необхідності, спостерігачів під час проведення окремих навчань і тренінгів, що організовуються Україною та / або ЄС;
- посилення існуючого співробітництва щодо найефективнішого використання наявних можливостей цивільного захисту [328].

Окрім того, в межах подальшої євроатлантичної інтеграції України, в

тому числі у сфері цивільного захисту необхідно продовжити реалізацію ключових завдань та заходів, а саме: продовження реформування системи ДСНС, здійснення заходів у сфері гуманітарного розмінування, підвищення взаємосумісності підрозділів ДСНС з підрозділами відповідних органів держав – членів НАТО та ЄС, розвиток єдиної авіаційної системи безпеки та цивільного захисту в державі, оцінка ризиків виникнення надзвичайних ситуацій, дотримання принципів гендерної рівності в діяльності ДСНС, забезпечення міжнародного співробітництва в системі ДСНС та інші заходи.

Також з метою виконання заходів, передбачених положеннями Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, було схвалено Стратегію сталого розвитку “Україна - 2020” (“Стратегія - 2020”), якою визначено мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально - економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України. Метою «Стратегії – 2020» стало впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі [287].

Тому, зокрема, реалізацію реформи системи національної безпеки та оборони визначено однією з першочергових. Відповідно до положень «Стратегії – 2020» у процесі проведення реформи буде зосереджено увагу на формуванні нових органів управління у сфері забезпечення національної безпеки, зроблено акцент на системі управління, контролю, комунікацій, комп’ютерної підтримки, розвідки та інформаційного забезпечення, а також логістики в усьому секторі безпеки [287].

Серед головних заходів реалізації реформи системи національної безпеки та оборони, зокрема, мають бути функціональна оптимізація (скорочення дублюючих і зайвих структур), оптимізація системи логістичного забезпечення, оновлення доктринальних та концептуальних підходів до забезпечення національної безпеки, створення ефективної державної системи кризового реагування (мережі ситуаційних центрів

центральної виконавчої влади) за провідної ролі Ради національної безпеки і оборони України, залучення іноземних інвестицій та формування ефективної моделі державно-приватного партнерства, запровадження кластерного принципу ротації кадрів, перегляд кваліфікаційних вимог та забезпечення чіткого дотримання цих вимог і повна переатестація кадрів, водночас вирішальними мають бути не тільки професійні, а й особистісні якості людини [287].

Для забезпечення реалізації заходів щодо реформування системи національної безпеки, передбачених положеннями “Стратегії - 2020”, Верховною Радою України у 2015 р. було прийнято низку законів України, якими, зокрема визначено роль та місце цивільного захисту в системі забезпечення національної безпеки України.

Так, Законом України від 12 лютого 2015 р. № 186-VIII “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” [257] (далі - Закон) внесено зміни до Закону України “Про основи національної безпеки” [280], якими органи і підрозділи цивільного захисту віднесено до суб’єктів забезпечення національної безпеки.

Крім того, Законом [257] визначено основні реальні та потенційні загрози національній безпеці України, стабільності в суспільстві у сфері цивільного захисту на сучасному етапі, а саме:

- невідповідність сучасним викликам стану ЄДСЦЗ, сил цивільного захисту, їх технічного оснащення;
- значне антропогенне і техногенне перевантаження території України, зростання ризиків виникнення НС техногенного та природного характеру;
- погіршення технічного стану гідротехнічних споруд каскаду водосховищ на річці Дніпро;
- не підтримання в належному технічному стані ядерних об’єктів на території України;
- небезпека техногенного, у тому числі ядерного та біологічного, тероризму [257].

До основних напрямів державної політики з питань національної безпеки України у сфері цивільного захисту Законом віднесено:

- забезпечення ефективного функціонування ЄДСЦЗ, оснащення сучасними видами техніки сил цивільного захисту;
- вжиття організаційних, економічних, інженерно-технічних та інших заходів для зниження ризиків виникнення НС до прийнятних рівнів;
- підвищення рівнів екологічної, ядерної та радіаційної безпеки до норм і стандартів у відповідній сфері, у тому числі перетворення об'єкта "Укриття" Чорнобильської АЕС на екологічно безпечну систему;
- забезпечення належного рівня безпеки експлуатації промислових, сільськогосподарських і військових об'єктів, споруд та інженерних мереж [257].

Згодом Верховною Радою України був прийнятий новий Закон України «Про правовий режим воєнного стану», який, серед іншого, передбачає, що в Указі Президента України про введення воєнного стану, зокрема, визначаються завдання суб'єктам забезпечення цивільного захисту щодо приведення ЄДСЦЗ, її функціональних та територіальних підсистем у готовність до виконання завдань за призначенням в особливий період [278].

Також слід зазначити, що змінами, внесеними до Закону України "Про боротьбу з тероризмом", передбачено, що за рішенням керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України, погодженим із керівництвом відповідних суб'єктів боротьби з тероризмом, до широкомасштабних, складних антитерористичних операцій у районі їх проведення залучаються та використовуються, зокрема, сили та засоби центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту [257].

Крім того, слід зазначити, що Указом Президента України від 26 травня 2015 р. No 287/2015 була затверджена Стратегія національної безпеки України (далі - Стратегія), яка спрямована на реалізацію визначених нею пріоритетів державної політики національної безпеки, а також реформ,

передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС та “Стратегією - 2020”. Стратегія до загроз екологічній безпеці країни, зокрема, відносить незадовільний стан ЄДСЦЗ, а серед основних завдань у сфері підвищення обороноздатності держави визначає підвищення здатності органів державної влади, військового управління та органів місцевого самоврядування, системи цивільного захисту, до функціонування в умовах кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, та особливого періоду [281].

При цьому одним з основних напрямів державної політики національної безпеки України, згідно із Стратегією, є реформування та розвиток розвідувальних, контррозвідувальних і правоохоронних органів, що, зокрема, передбачає розвиток Державної служби України з НС, який має забезпечити підвищення її спроможності щодо ефективного управління ЄДСЦЗ, оснащення сил цивільного захисту сучасними видами техніки, засобами та спорядженням, оптимізацію розміщення її підрозділів, впровадження системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером, підготовки та просвіти населення щодо норм і правил поведінки в умовах надзвичайних ситуацій [281].

Керуючись положеннями Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, програми реформ “Стратегія - 2020”, вищезазначеними законами та Стратегією, Кабінет Міністрів України та інші центральні органи виконавчої влади, у тому числі й ті, що є суб’єктами цивільного захисту і на які покладається здійснення державного управління у цій сфері, зобов’язані привести свої нормативно-правові акти у відповідність із їх вимогами та розробити низку нових, спрямованих на їх виконання й адаптацію вітчизняного законодавства до законодавства ЄС.

Так, в останні роки Україні активно відбувається реформування місцевого самоврядування та децентралізація влади, що передбачають передання більших повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад. Важливий складник реалізації цієї реформи – гарантування безпеки громадян, в тому числі у сфері цивільного захисту.

Відповідно до вимог чинного законодавства, в Україні має бути побудована проста та логічна система місцевого самоврядування, здатна забезпечити комфортне та безпечне життя громадян. Найважливіші для людей повноваження передаються на найближчий до них рівень влади. Тому один із основних заходів реформування адміністративно-територіального устрою країни – побудова такої системи цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, що спроможна гарантувати безпеку людини.

Концептуальна схема публічного управління та адміністрування у сфері ЦЗ об'єднаної територіальної громади наступна (рис. 5.1).



Рис. 5.1. Концептуальна схема публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту об'єднаної територіальної громади [254].

Так, організовує виконання заходів цивільного захисту в об'єднаній

територіальній громаді підрозділ з питань цивільного захисту (посадова особа).

Такий підрозділ створюють (посадову особу призначають) у складі виконавчого комітету ОТГ з урахуванням обставин, які впливають на визначення пріоритетів цивільного захисту на конкретній території та масштабів можливої надзвичайної ситуації, ризик настання якої характерний для конкретної території.

Це важливо з огляду на те, що передбачається, що ці особи завідуватимуть місцевим пожежно-рятувальним підрозділом (МПРП), будуть відповідальними за набір і взаємодію з добровільними пожежними та добровільними пожежно-рятувальними підрозділами, а також братимуть участь у координації роботи всіх комунальних служб при настанні надзвичайної ситуації та при ліквідації наслідків.

У містах, селах, селищах, де нема державних пожежно-рятувальних підрозділів (частин), за погодженням з ДСНС створюють місцеві пожежно-рятувальні підрозділи. Місцеві пожежно-рятувальні підрозділи створюють з урахуванням можливих ризиків, стану доріг, чисельності населення тощо таким чином, щоб рятування людей і гасіння пожежі почалося не пізніше ніж через 20 хвилин з моменту виклику.

Доцільно створювати місцевий постійний пожежно-рятувальний підрозділ та паралельно набирати добровільних пожежних таким чином, щоб при виникненні пожежі будь-де в ОТГ до МПРП могли долучитись добровольці. При цьому добровольці залучаються тільки за потреби, в інший час добровільні пожежні можуть працювати на основному місці роботи чи займатись своїми справами.

До речі, у більшості країн світу добровільні пожежні активно залучаються до пожежної справи.

Так, наприклад, в Австралії разом з професійними пожежними працює понад 130 тис. добровольців-вогнеборців, в Канаді – більше 127 тис., а в Чилі пожежною справою займаються виключно добровольці. Широко

залучаються до сфери цивільного захисту добровольці у європейських країнах: Німеччині, Австрії, Польщі, Грузії тощо [186].

В цілому, співвідношення кількості пожежних до кількості населення у країнах світу коливається від 3,96 % – у Австрії та 3,45 % – у Чехії, до 0,13 % – у Латвії та 0,1 % – в Україні (рис. 5.2).

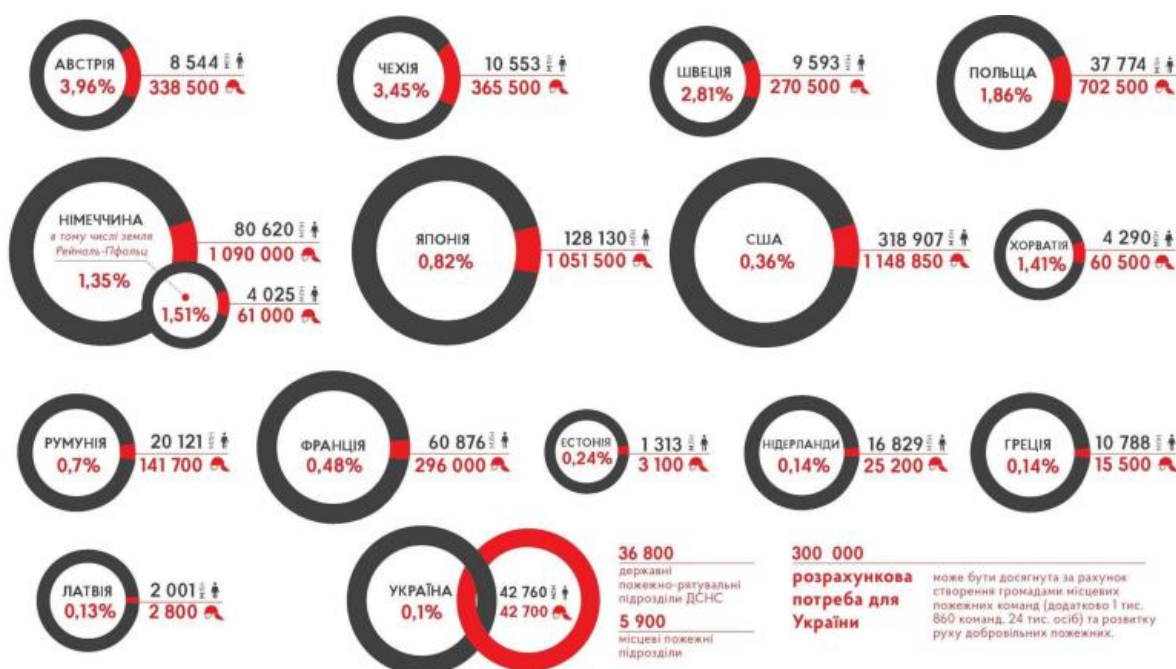


Рис. 5.2. Співвідношення кількості пожежних до кількості населення у країнах світу [2].

Тобто, згідно рисунку, розрахункова потреба України в пожежних складає 300 тис. чол., або в 7 раз більше, ніж фактична (42,7 тис. чол.). зазначений дефіцит пожежних кадрів в Україні можна поповнювати саме за рахунок пожежних-добровольців.

Тому на державному рівні доцільно заохочувати створення та належне функціонування добровільної пожежної охорони для проведення заходів із запобігання виникненню пожеж та організації їх гасіння, а також утворення та залучення добровільних формувань цивільного захисту до виконання допоміжних робіт із запобігання виникненню або ліквідації наслідків

надзвичайних ситуацій.

Основними завданнями, що постали перед новоствореними об'єднаними територіальними громадами щодо побудови системи цивільного захисту є:

- створення органів управління в сфері цивільного захисту;
- забезпечення гасіння пожеж та реагування на надзвичайні ситуації;
- створення та керівництво місцевим пожежно-рятувальним підрозділом (МПРП);
- організація набору добровільних пожежних, забезпечення їхньої діяльності, сприяння розвитку добровільного пожежного руху;
- оповіщення та інформування населення про загрозу і виникнення надзвичайних ситуацій;
- укриття населення в захисних спорудах цивільного захисту;
- евакуація та розміщення населення у безпечних районах;
- забезпечення життєдіяльності постраждалих від надзвичайних ситуацій;
- радіаційний, хімічний, біологічний, медичний захист населення;
- Інструктаж населення на випадок надзвичайних ситуацій [254].

В цілому, повноваження територіальних громад у сфері цивільного захисту наведено на рис. 5.3.

Передбачається, що наприкінці реформаційних процесів до об'єднаних територіальних громад будуть віднесені такі повноваження.

1. Пов'язані з запобіганням надзвичайних ситуацій:

- створення підрозділу з цивільного захисту;
- забезпечення реалізації вимог техногенної та пожежної безпеки суб'єктами господарювання, що належать до сфери їхнього управління і які можуть створити реальну загрозу виникнення аварії;
- навчання з питань цивільного захисту посадових осіб ОТГ та профілактикою пожеж суб'єктів господарювання комунальної власності,

підготовка населення до дій у надзвичайних ситуаціях;



Рис. 5.3. Повноваження територіальних громад у сфері цивільного захисту [2].

- ведення контролю за станом навколишнього природного середовища, санітарно-гігієнічною та епідемічною ситуацією;
- розроблення та забезпечення реалізації програм і планів заходів у сфері цивільного захисту, зокрема спрямованих на захист населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їхньому виникненню, забезпечення техногенної та пожежної безпеки;
- взаємодія з підрозділами територіального органу ДСНС в регіоні щодо виконання завдань цивільного захисту.

2. Пов'язані з реагуванням на надзвичайні ситуації:

- оповіщення населення про загрозу і виникнення надзвичайних ситуацій, зокрема в доступній для осіб з вадами зору та слуху формі;
- евакуація населення, майна у безпечні райони, їх розміщення та життєзабезпечення населення;

- використання захисних споруд цивільного захисту комунальної власності;
- забезпечення життєдіяльності постраждалих від надзвичайних ситуацій, а також під час ведення воєнних (бойових) дій або внаслідок таких дій;
- вжиття заходів, спрямованих на забезпечення сталого функціонування суб'єктів господарювання, що належать до сфери їхнього управління, в особливий період;
- організація роботи з дообладнання або спорудження в особливий період підвальних та інших заглиблених приміщень для укриття населення;
- забезпечення соціального захисту постраждалих внаслідок надзвичайних ситуацій, зокрема виплати матеріальної допомоги;
- організація відновлювальних робіт, а також робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на відповідній адміністративній території, а також радіаційного, хімічного, біологічного, медичного захисту населення та інженерного захисту територій від наслідків таких ситуацій.

3. Пов'язані з підготуванням до можливого настання надзвичайної ситуації, зокрема управління місцевими органами:

- створення та використання матеріальних резервів для запобігання та ліквідації наслідків НС;
- організація виконання вимог законодавства щодо створення, використання, утримання та реконструкції фонду захисних споруд цивільного захисту;
- організація проведення технічної інвентаризації захисних споруд цивільного захисту, вилучення їх з фонду захисних споруд за погодженням з ДСНС;
- створення за погодженням з ДСНС місцевої системи централізованого оповіщення про загрозу чи виникнення НС, її утримання в постійній готовності, проведення модернізації та забезпечення

функціонування;

- керівництво створеними аварійно-рятувальними службами;
- забезпечення діяльності формувань і спеціалізованих служб цивільного захисту, місцевої та / або добровільної пожежної охорони, контроль за їхньою готовністю до дій за призначенням;
- завчасне накопичення і підтримання в постійній готовності засобів індивідуального захисту для населення, що проживає у прогнозованих зонах хімічного забруднення і зонах спостереження суб'єктів господарювання радіаційної небезпеки I та II категорій, та формувань цивільного захисту, а також приладів дозиметричного і хімічного контролю та розвідки [183].

Важливою складовою концептуальних засад стратегії розвитку публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, на наш погляд, є кліматично-екологічна.

Адже людська цивілізація в останнє століття стикається з помітними кліматичними змінами, які проявляються в зростанні середньорічної температури, в підвищенні рівня морів, в зростанні кількості надзвичайних природних явищ та стихійних лих тощо, що негативно впливає на екологію.

Глобальна зміна клімату пов'язана із серйозними природними, економічними та соціально-політичними ризиками як для людства в цілому, так і для України зокрема.

Так, більшість експертів, що взяли участь у підготовці у 2009 р. під егідою ООН «Огляду про сприйняття змін клімату в Україні», до природних ризиків, пов'язаних зі зміною клімату, віднесли наступне: переміщення кліматичних зон; нестабільність погоди; зменшення біорізноманіття; погіршення здоров'я живих організмів, у тому числі, людини; затоплення великих ділянок суходолу; опустелювання; нестачу питної води; збільшення кількості стихійних явищ (у т.ч. лісних пожеж, повеней, зсувів), негативних погодних явищ (ураганів, посух, тривалих злив тощо) [217].

Найнебезпечнішим проявом нестабільності клімату є стихійні

метеорологічні явища (СМЯ). За останні роки внаслідок значних флуктуацій клімату їх кількість в Україні збільшилась і у багатьох випадках вони мають катастрофічний характер і завдають значних збитків економіці країни, навіть призводять до людських жертв.

Вирішення вказаних проблем лежить у площині реалізації кардинальних та послідовних кроків з формування активної державної політики у сфері регулювання негативного антропогенного впливу на зміну клімату та адаптації до його змін. Це вимагає розроблення і впровадження відповідних заходів з адаптації до зміни клімату в усіх галузях виробництва та сферах життя, які мають стати невід'ємним елементом державної політики, в тому числі у сфері цивільного захисту.

На виконання завдання адаптації України до наслідків кліматичних змін необхідно створювати нові та удосконалювати існуючі механізми формування та реалізації державної політики у сфері охорони довкілля та збалансованого природокористування щодо підвищення здатності до адаптації населення, галузей, екосистем, зменшення вразливості до зміни клімату, зменшення ризиків від стихійних лих та екстремальних явищ погоди, збільшення кількості та інтенсивності яких пов'язане з глобальним потеплінням; отримання вигод від позитивних наслідків зміни клімату.

Тому, визнавши глобальний характер небезпечних процесів і явищ, з якими людство зіткнулося в сучасних умовах і масштаби яких почали загрожувати людській цивілізації, Україна має розробити і прийняти нову стратегію гармонійного розвитку природи і суспільства, через сталий розвиток і безпеку, в тому числі у сфері цивільного захисту.

В межах формування та реалізації концептуальних засад стратегії розвитку публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в середньо- та довгостроковій перспективі перспективними та пріоритетними напрямками мають стати [37]:

- цифрова трансформація сфери цивільного захисту в Україні, що передбачає діджиталізацію державних сервісів, реконструкцію

інформаційно-телекомунікаційних систем, створення центру супутникового моніторингу, впровадження цифрового радіозв'язку, забезпечення електронними планшетами чергових підрозділів тощо;

- участь у створенні «Єдиного аеромедичного простору». Метою проєкту є надання населенню усіх регіонів України максимально швидкого доступу до медичної допомоги у разі загрози їх життю, підтримка вітчизняної трансплантології, а також скорочення часу дольоту до 45 хв.;

- створення «Європейського хабу пожежної безпеки» задля підвищення оперативності реагування на надзвичайні ситуації авіаційними силами в Україні та допомоги країнам Європи у протидії надзвичайним ситуаціям і стихійним лихам;

- підвищення спроможностей ДСНС шляхом збільшення розрахунків пожежно-рятувальних підрозділів, реформування та розвитку відомчої системи освіти, переоснащення підрозділів сучасною технікою та обладнанням, укомплектування підрозділів сучасними автодрабинами;

- створення розгалуженої мережі пожежно-рятувальних підрозділів, в тому числі добровільних. До речі, задля безпеки громадян в сільській місцевості уже функціонує 1200 місцевих підрозділів, 1180 добровільних пожежних команд та 31 центр безпеки громадян. ДСНС сприятиме місцевим органам влади у створенні в громадах ще 1600 підрозділів, 253 центрів безпеки, аби зменшити час прибуття вогнеборців до місця пожежі до 20 хв. [37];

- розвиток державної системи гідрометеорологічних спостережень та прогнозування, що передбачає реалізацію програми технічного переоснащення гідрометеорологічних підрозділів, а також проєкту «Модернізація та технічне переоснащення Українського гідрометеорологічного центру та мережі спостережень гідрометеорологічних організацій ДСНС»;

- запобігання надзвичайних ситуацій, пожеж та інших небезпечних подій, шляхом формування культури безпеки у населення, створення

ефективної системи інформування (статистики) про причини загибелі людей, запровадження нових підходів до перевірок через зміну існуючої системи державного нагляду. А також модернізація загальнодержавної та територіальних систем оповіщення, аби своєчасно повідомляти населення про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій, посилення профілактичної роботи серед населення для зменшення кількості смертельних випадків внаслідок надзвичайних подій;

- створення належних умов для несення служби рятувальниками та їх соціальний захист (ремонт та енергомодернізація службових приміщень та будівель; збільшення мінімальної заробітної плати рятувальників; забезпечення житлом сімей рятувальників тощо).

Водночас, основними завданнями ДСНС України з урахуванням існуючих загроз виникнення надзвичайних ситуацій в умовах російської військової агресії та пандемії коронавірусу та пріоритетними напрямками розвитку публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту має стати: забезпечення готовності органів публічного управління та адміністрування і формувань ДСНС до реагування на існуючі загрози, спричинені російською військовою агресією та пандемією; виконання заходів з ліквідації надзвичайних ситуацій, гасіння пожеж та розмінування в умовах воєнного стану; участь у заходах з протидії поширенню та ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, пов'язаної з COVID-19.

Отже, зважаючи на курс України на входження до єдиного європейського та євроатлантичного простору, слід передбачити та реалізувати перспективу реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій в цьому напрямку. Однак, для ефективного та результативного удосконалення публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту не достатньо лише визначення загального євроінтеграційного та євроатлантичного курсу розвитку держави, в тому числі у сфері цивільного захисту, необхідно конкретизувати цілі державної політики, як поточні, так і на довгострокову перспективу, а також

сформулювати відповідні пріоритети та напрацювати моделі та механізми координації інституцій та інститутів, що мають відігравати провідну роль в питаннях подальшого реформування системи ПУА у сфері цивільного захисту в умовах існуючих викликів та ризиків сьогодення.

Таким чином, формування та реалізація стратегії розвитку публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту є надзвичайно актуальними, оскільки безпека суспільства та держави є базовими цінностями, а в сучасних умовах викликів воєнно-політичного характеру є важливою передумовою забезпечення національної безпеки, територіальної цілісності та державного суверенітету України.

5.2. Напрями модернізації публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції України

В сучасних умовах глобальних загроз та викликів особливого значення набуває побудова дієвої та результативної системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні, удосконалення діючого нормативно-правового забезпечення (в тому числі внесення змін до Кодексу цивільного захисту України), його адаптація до існуючих передових світових практик, і, особливо, до європейського законодавства в межах процесу європейської інтеграції України.

Сьогодні Україну та ЄС поєднує міцне політичне та економічне партнерство і взаємна підтримка. У 2020 р. Україна приєдналася до майже 90% заяв Європейського Союзу щодо міжнародних подій та підходів до їх врегулювання. Водночас Європейський Союз зберігає санкційний тиск на Росію через її військову агресію в Україні.

В сучасних умовах в Україні вже практично немає сфер, які б не були охоплені євроінтеграційними процесами, а отже, перелік питань порядку денного України – ЄС з кожним роком дедалі розширюється. Політична та

економічна асоціація та інтеграція України з Європейським Союзом залежить від досягнень України в забезпеченні поваги до спільних цінностей, а також від прогресу в імplementації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, з іншої сторони [1].

Угода про асоціацію – це дорожня карта реформ, які проводяться в нашій державі та індикатор прогресу в наближенні до стандартів ЄС у відповідних сферах: політичній, економічній, правовій, екологічній, безпековій, в тому числі у сфері цивільного захисту. Тобто захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, а також захист життя й здоров'я громадян України від небезпечних наслідків аварій і катастроф техногенного, екологічного, природного й військового характеру [328] є необхідною передумовою подальшої європейської інтеграції України.

А належна реалізація органами державної влади зазначеної функції цивільного захисту можлива лише за умов всебічного забезпечення ефективності функціонування всіх складових системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту згідно з існуючими умовами та етапами європейської інтеграції України.

У 2020 р. були підбиті важливі підсумки імplementації Угоди про асоціацію Україна – ЄС за п'ятирічний період. Так, за період 2015-2020 рр. створено архітектуру виконання Угоди та його моніторингу, адаптовано значний обсяг європейського законодавства та вибудовано інтенсивний діалог із ЄС на різних рівнях, зокрема з питань, які охоплені сферою цивільного захисту.

Імplementація Угоди про асоціацію України з ЄС передбачає виконання українською стороною майже 8 тис. заходів у рамках понад 2 тис. завдань. Усі вони визначені в інформаційно-аналітичній системі «Пульс Угоди», яку Уряд використовує для моніторингу прогресу виконання зобов'язань України за Угодою загалом та у 24 сферах співробітництва, зокрема у секторі «Навколишнє природне середовище та цивільний захист».

Загальний прогрес виконання Угоди про асоціацію, згідно з даними «Пульсу Угоди», становить 54%, а загалом у 2020 р. Україна просунулася в реалізації своїх зобов'язань на 10%. Найбільшого прогресу за весь час виконання Угоди про асоціацію (більше 80%) досягнуто у таких сферах, як: «Політичний діалог, національна безпека та оборона», «Юстиція, свобода, безпека, права людини», «Технічні бар'єри у торгівлі», «Гуманітарна політика», «Державні закупівлі», «Підприємництво».

Водночас є сфери, в яких Україна суттєво відстає від графіку виконання своїх зобов'язань. Зокрема, згідно зі Звітом про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2015-2020 рр., значно менший прогрес спостерігається у секторі «Навколишнє природне середовище та цивільний захист» – 50%, а в останні роки цей показник взагалі знизився нижче 30% (рис. 5.4).

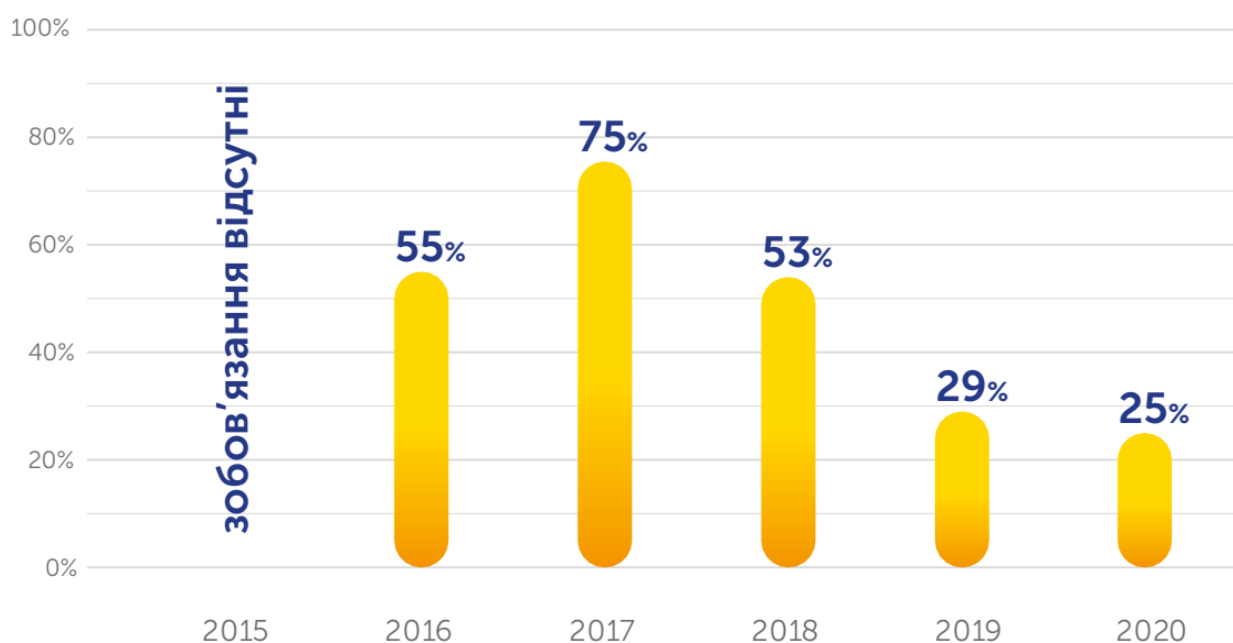


Рис. 5.4. Загальний прогрес виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у секторі «Навколишнє природне середовище та цивільний захист» [102].

Слід зазначити, що Угода про асоціацію між Україною та ЄС

передбачає виконання нашою країною 482 заходів у межах 108 завдань для сектору «Навколишнє природне середовище та цивільний захист», які передбачають прийняття на державному рівні відповідних законодавчих та нормативно-правових актів різними гілками державної влади – законодавчою та виконавчою (рис. 5.5).

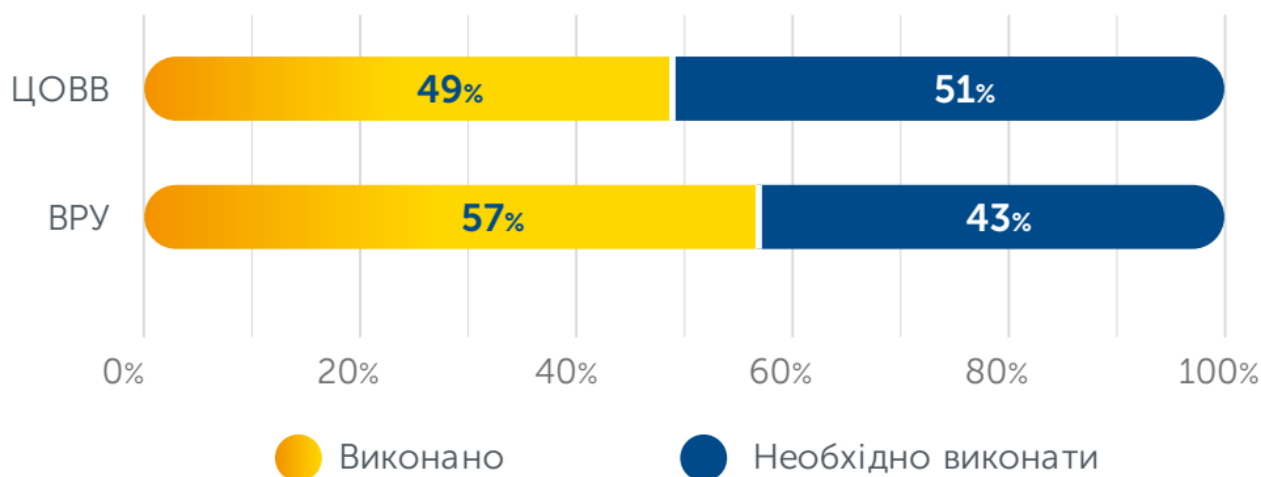


Рис. 5.5. Прогрес за основними групами виконавців – органами державної влади у секторі «Навколишнє природне середовище та цивільний захист», 2015-2020 рр. [102].

Отже, можна констатувати, що органи державної влади України не забезпечують повномасштабну імплементацію Угоди про асоціацію на всіх основних рівнях, адже загальний прогрес виконання нашою країною Угоди за підсумками 2015-2020 рр. у секторі «Навколишнє природне середовище та цивільний захист» в частині завдань, покладених на Верховну Раду України, склав лише 57 %, на Центральні органи виконавчої влади – 49 %.

І хоча, Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2015-2020 рр. вказує на виконання лише близько половини поставлених завдань, однак експерти та аналітики скептично оцінюють навіть цей рівень виконання Угоди, що пов'язано із завищеними очікуваннями від української бюрократії. Тому виконання Угоди про

асоціацію з ЄС – це не лише внесення змін до існуючого законодавства, а формування нової державної політики у сфері європейської інтеграції, в тому числі у секторі «Навколишнє природне середовище та цивільний захист».

Можна відзначити, що в межах Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, сфера цивільного захисту поєднана з навколишнім середовищем, що, на наш погляд, є цілком виправданим кроком. Тому розглянемо напрями трансформації механізмів публічного управління та адміністрування в умовах європейської інтеграції у секторі «Навколишнє природне середовище та цивільний захист» за підсумками виконання Угоди про асоціацію в 2015-2020 рр. за виокремленими напрямками.

1. Управління довкіллям та інтеграція екологічної політики в інші галузеві політики.

В подальшому за вказаним напрямком Україні необхідно врахувати необхідність проведення процедури стратегічної екологічної оцінки при розробленні державних цільових програм, містобудівних планів тощо.

2. Якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище.

В подальшому нашій країні за вказаним напрямком необхідно:

- забезпечити діагностичний моніторинг поверхневих вод для 9 басейнів річок України;
- розвивати та дооснащити лабораторії державного моніторингу вод, розширити їхні можливості з виконання діагностичного та операційного моніторингу поверхневих вод;
- розробити, затвердити та впровадити плани управління для 9 районів річкових басейнів України;
- затвердити Морську природоохоронну стратегію України [69].

3. Якість повітря.

В подальшому за вказаним напрямком на державному рівні необхідно:

- розробити та затвердити плани поліпшення якості атмосферного повітря та короткострокові плани дій для відповідної зони або агломерації;

- затвердити порядок розміщення пунктів спостереження за забрудненням атмосферного повітря у зонах та агломераціях;
- ухвалити нормативно-правові акти стосовно інформування населення щодо концентрацій миш'яку, кадмію, ртуті, нікелю та поліциклічних ароматичних вуглеводнів в атмосферному повітрі;
- забезпечити технічне переоснащення існуючих постів та створення нової мережі спостережень, виділити на це необхідні фінансові ресурси.

4. Відходи.

В подальшому за вказаним напрямком на державному рівні необхідно:

- ухвалити базовий законодавчий акт у сфері управління відходами, а також секторальні законопроекти щодо відходів пакування, відходів видобувної промисловості, побутових відходів, небезпечних відходів, зокрема відходів батарей та акумуляторів, електричного та електронного обладнання. Особливої ваги набуває врегулювання правовідносин у сфері медичних відходів;
- розробити та впровадити регіональні плани управління відходами.

5. Промислове забруднення.

В подальшому за вказаним напрямком в Україні необхідно:

- ухвалити законопроект про запобігання, зменшення та контроль промислового забруднення, запровадження інтегрованої дозвільної системи;
- ухвалити законопроект про державний екологічний контроль;
- затвердити найкращі доступні технології та методи управління (НДТМ) для галузей української промисловості, що мають значний вплив на довкілля [69].

6. Зміна клімату та захист озонового шару.

В подальшому за вказаним напрямком на державному рівні необхідно:

- оновити положення Додатка XXXI до Угоди про асоціацію з урахуванням ратифікації Україною Паризької угоди;
- затвердити другий національно визначений внесок до Паризької угоди (НВВ2) на виконання статті 4 Паризької угоди;

- забезпечити включення цілей кліматичної політики в інші державні секторальні стратегії та програми, беручи до уваги її наскрізний характер;
- ратифікувати Кігалійську поправку до Монреальського протоколу про речовини, що руйнують озоновий шар;
- схвалити Стратегію екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату до 2030 р.;
- впровадити систему торгівлі викидами парникових газів та низку її невід'ємних складових, зокрема розробити національний план розподілу квот на викиди, запровадити відповідну дозвільну систему тощо.

7. Цивільний захист.

Невід'ємними напрямками діяльності ДСНС залишаються перегляд та удосконалення нормативно-правових актів у сфері пожежної і техногенної безпеки з метою наближення їх до законодавства ЄС та імплементація європейських стандартів відповідно до угоди про асоціацію України з ЄС із запровадження ризик-орієнтованого підходу до управління техногенною та пожежною безпекою. Для реалізації цих завдань ДСНС ініційовано та Верховною Радою України прийнято:

- Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за порушення вимог пожежної та техногенної безпеки», реалізація якого сприяє захисту суспільства від пожеж та аварій шляхом підвищення правосвідомості громадян та бізнесу (посилено відповідальність за порушення законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки, запроваджено кримінальну відповідальність за порушення, які спричинили аварію);
- Закон України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за перешкоджання у проведенні перевірок з питань пожежної та техногенної безпеки», який захищає інтереси суспільства шляхом встановлення адміністративної відповідальності підприємців за створення перешкод у

проведенні перевірок;

- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо об'єктів підвищеної небезпеки», який встановлює європейські вимоги до об'єктів підвищеної небезпеки в залежності від їх небезпеки та визначає компетентний орган у сфері діяльності цих об'єктів. З метою реалізації Закону розроблено проєкт постанови Кабінету Міністрів України, що покладає на ДСНС ведення реєстру об'єктів підвищеної небезпеки, що дасть змогу інформувати центральні органи виконавчої влади та громадськість про загрози, які створюють ці об'єкти для людей і довкілля.

Продовжується робота щодо приєднання України до Конвенції про транскордонний вплив промислових аварій, що сприятиме не лише підвищенню рівню промислової безпеки на національному рівні, але й відіграє важливу роль у посиленні регіональної та транскордонної співпраці. З цією метою розроблено проєкт Закону України «Про приєднання України до Конвенції про транскордонний вплив промислових аварій», який у порядку законодавчої ініціативи внесено Президентом України на розгляд Верховної Ради України.

Крім цього розроблено проєкт постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України», який встановлює порядок ідентифікації об'єктів підвищеної небезпеки та порогові маси небезпечних речовин, а також відповідні проєкти наказів МВС (Довідково: «Про затвердження Порядку розроблення, оцінки ефективності та перегляду політики запобігання аваріям на об'єкті підвищеної небезпеки і вимог до її змісту» та «Про затвердження Порядку розроблення та перегляду звіту про заходи безпеки на об'єкті підвищеної небезпеки і вимог до його змісту», які встановлюють вимоги до політики та звіту) [105].

В сучасних умовах про готовність України до нового рівня відносин та діалогу з ЄС свідчать перемовини в рамках Європейського зеленого курсу. У 2019 р. Європейський Союз розпочав новий етап стратегування, оголосивши про запуск ініціативи «Європейський зелений курс» (European Green Deal).

Завдяки проактивній позиції українського Уряду було досягнуто домовленостей з ЄС щодо започаткування регулярного діалогу, спрямованого на координацію політики у сферах, охоплених Європейським зеленим курсом, на основі Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [102].

Мета ініціативи – через низку економічних реформ та «зелену» трансформацію виробництва досягти кліматичної нейтральності Європи до 2050 р. Ця внутрішня політика є насправді глобальною і матиме значні геополітичні наслідки для континенту, для всіх партнерів ЄС, особливо для країн, що межують із ним. Україна поділяє кліматичні амбіції ЄС і заявила про своє бажання сприяти досягненню цілей кліматичної нейтральності Європи, тим більше, що такі амбітні плани ЄС неможливі без України.

Після ухвалення відповідних актів права ЄС Україна зможе інкорпорувати їх до Угоди через оновлення додатків XXX та XXXI до Глави 6 «Навколишнє середовище». Разом із Європейським Союзом визначено сфери спільного інтересу, які напряду стосуються екології та довкілля, і, опосередковано, сфери цивільного захисту: розвиток архітектури кліматичного врядування, розробка Українського зеленого курсу, який визначить ціль із досягнення кліматичної нейтральності країни з урахуванням її особливостей та спроможностей. Водночас Європейський зелений курс має враховувати українські об'єктивні можливості, щоб зазначена політика не зводила нових бар'єрів, а стала додатковим інструментом подальшої європейської інтеграції України [102].

Пріоритетною складовою процесу інтеграції України до ЄС є адаптація законодавства нашої країни до європейських стандартів та відповідного удосконалення нормативно-правового механізму публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, адже Угода про асоціацію передбачає імплементацію нашою країною 482 директив та регламентів Європейського Союзу у межах 108 завдань для сектору «Навколишнє природне середовище та цивільний захист» [102].

Окрім того, разом із Європейським Союзом визначено сфери спільного

інтересу, які напряду стосуються екології та довкілля, і, опосередковано, сфери цивільного захисту: розвиток архітектури кліматичного врядування, розробка Українського зеленого курсу, який визначить ціль із досягнення кліматичної нейтральності країни з урахуванням її особливостей та спроможностей [102].

Це вимагає запровадження науково обґрунтованих заходів, які гарантували б відповідність українського законодавства праву, що формується в межах Європейського Союзу. Тому підготовка кваліфікованих фахівців у сфері цивільного захисту зі знанням європейського права є важливою складовою удосконалення системи публічного управління та адміністрування в зазначеній сфері. Достатній науковий та фаховий потенціал дасть можливість пришвидшити процес злиття законодавств, забезпечити його якість та сформувати єдині підходи, стратегію та пріоритетні напрямки удосконалення відповідних механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту. Сприйняття європейського права, реформування системи публічного адміністрування у сфері цивільного захисту згідно з правовими стандартами та загальними принципами західного права сприятимуть розвитку України, в тому числі у сфері цивільного захисту.

Також, на наш погляд, необхідно забезпечити під час розроблення та перегляду стандартів вищої освіти всіх рівнів за спеціальностями, пов'язаними зі сферою цивільного захисту, європейських вимог до освітніх програм із зазначених питань, а також забезпечити підвищення професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування з питань цивільного захисту, в тому числі шляхом проведення курсів перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців з використанням сучасних методів, форм і засобів навчання.

Підсумовуючи результати європейської інтеграції України за період 2015-2020 рр., слід зазначити, що цей процес є незворотній і Україна цілеспрямовано і неупинно рухається до набуття повноправного членства

нашої країни в Європейському Союзі.

Європейська інтеграція України є великим цивілізаційним процесом. Вона розпочалася у 2014 р. з підписання Угоди про асоціацію і завершиться тоді, коли буде підписана наступна ключова угода – про вступ нашої країни до Європейського Союзу, тобто процес інтеграції нашої країни до ЄС є безперервним.

Отже, українська сторона має ґрунтовно проаналізувати висновки Звіту про виконання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом і врахувати рекомендації для подальшого впровадження порядку денного задекларованих євроінтеграційних реформ, в тому числі у сфері цивільного захисту.

Завдання публічного управління та адміністрування в Україні, в тому числі у сфері цивільного захисту є перехід від реалізації наявної політики Європейського Союзу до участі нашої країни у її формуванні (так звана Євроінтеграція 2.0). В Євроінтеграції 2.0 необхідно комплексно об'єднати різні євроінтеграційні аспекти зближення України та ЄС у сфері цивільного захисту, а саме оновлення додатків до Угоди, перегляд відповідних параметрів, досягнення визначених цілей тощо.

В подальшому якість та оперативність виконання Угоди про асоціацію підтверджуватиме відданість України незворотнім проєвропейським демократичним реформам та європейським цінностям. Існуючі механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах європейської інтеграції нашої країни є недосконалими та потребують відповідної трансформації згідно з Угодою про асоціацію між Україною та ЄС. Тому у своїй діяльності органи державної влади мають фокусуватися на повномасштабному виконанні Угоди про асоціацію та використанні всіх наявних у неї можливостей для поглиблення секторальної інтеграції з ЄС у сфері цивільного захисту.

Слід зазначити, що в сучасних умовах суттєво збільшується рівень небезпеки надзвичайних ситуацій як фактору, що порушує національні інтереси та є загрозою державному суверенітету, а в окремих випадках навіть

територіальній цілісності. Відповідно високий рівень суспільної небезпеки надзвичайних ситуацій вимагає від системи публічного управління та адміністрування налагодження комунікації міжнародних зв'язків, а при формуванні державної політики у сфері цивільного захисту в Україні необхідно активно взаємодіяти за різними напрямками з країнами світу та міжнародними організаціями з питань запобігання, протидії та ліквідації надзвичайних ситуацій (рис. 5.6).

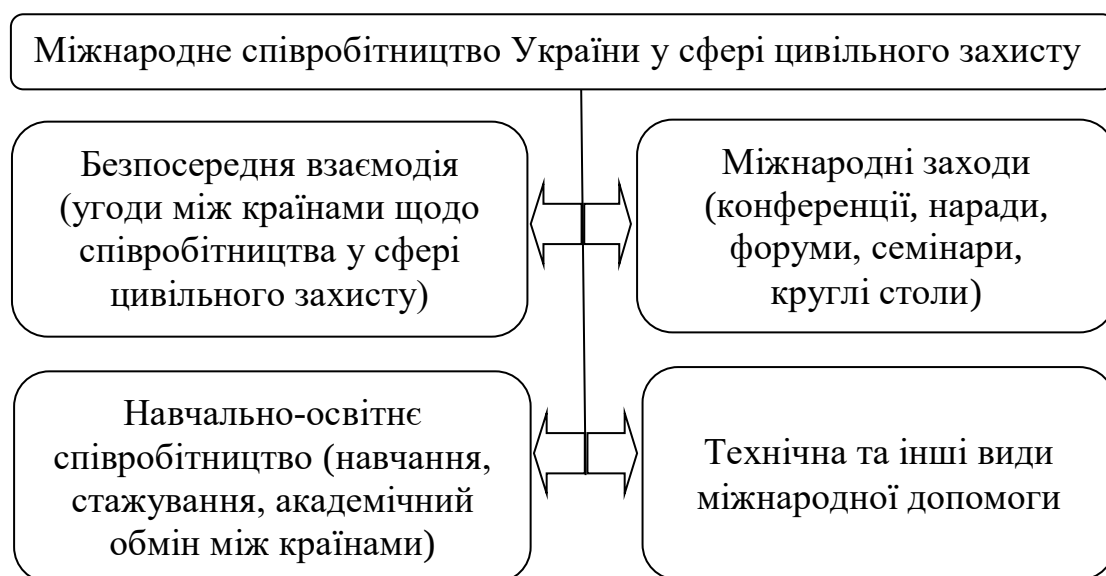


Рис. 5.6. Напрями реалізації міжнародного співробітництва України у сфері цивільного захисту

Джерело: розробка автора

Одним із пріоритетів міжнародного співробітництва України у сфері цивільного захисту є співпраця з країнами-членами НАТО.

Тому не випадково, що за часів незалежності Україна стала на складний шлях системних перетворень в політико-безпековій, соціально-економічній, екологічній та інших сферах суспільного життя, що тісно пов'язано з узятим державою стратегічним курсом на євроатлантичну інтеграцію. Така узагальнююча євроатлантична концепція України знаходить відображення у відповідних державних документах, законах та підзаконних нормативно-

правових актах, а в межах державної стратегії розробляються і реалізуються стратегії розвитку різних сфер, галузей та секторів економіки та суспільного життя у відповідності до існуючих вимог, правил та положень євроатлантичних рамкових документів. При цьому новітня політика країни має полягати у виробленні таких державних концепцій, стратегій і програм, в тому числі і у сфері цивільного захисту, які б сприяли євроатлантичній інтеграції України з урахуванням існуючих загроз та викликів сьогодення.

Євроатлантична інтеграція пов'язана з прагненням поглиблювати відносини України та НАТО, що є військово-політичною основою сучасної системи європейської безпеки та стабільності, хоча в нашій країні існують певні перешкоди на цьому шляху, до яких можна віднести політичний та економічний фактори [16; 18].

Політичний фактор проявляється у недостатньому рівні реалізації задекларованих у чинному законодавстві України демократичних засад розвитку українського суспільства. Для вирішення існуючих протиріч, слід забезпечити найтіснішу та взаємовідповідальну співпрацю між трьома гілками влади, удосконалити механізм узгодженості дій як в сталих, так і в критичних ситуаціях, зокрема, використання можливостей стабілізаційного впливу міжнародних організацій, дипломатичного корпусу, економічних важелів, силових структур, політичних партій, профспілок та інших громадських організацій [16].

Економічний фактор проявляється у суттєвому обмеженні ресурсного забезпечення реформ суспільних відносин в Україні, а відтак й у можливості їх оперативного проведення у достатньому обсязі. Тому, необхідно вирішити низку практичних питань з демократизації суспільства, адміністративної, судової та пенсійної реформ, реформування Збройних сил на засадах НАТО, планування на випадок надзвичайних ситуацій цивільного характеру, економічного співробітництва, охорони праці, зниження рівня фінансових ризиків, поліпшення інвестиційного клімату, наукової діяльності, боротьби з корупцією та відмиванням грошей, створення чітких механізмів регулювання

підприємницької діяльності і більш привабливого клімату для іноземних інвесторів тощо. Важливим є подальше удосконалення чинного законодавства щодо процесу інтеграції та співпраці України з НАТО, а для успішної реалізації процесу євроатлантичної інтеграції України необхідно довести переваги партнерства з НАТО реальними справами та перспективою позитивних зміни умов життя громадян України [16].

Надзвичайно важливим залишається процес досягнення взаєморозуміння між владою, фахівцями та громадськістю в Україні стосовно сутності євроатлантичної інтеграції та шляхів здійснення цього процесу, в тому числі у сфері цивільного захисту. Тому трансформація системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах євроатлантичної інтеграції має передбачати комплекс системних дій країни на довготривалий період (за відповідними етапами), реалізацію певної місії та досягнення довгострокових цілей, які визначають перспективу її розвитку, основні напрями та пріоритети діяльності в зазначеній сфері.

Співпраця між Україною та НАТО у сфері цивільного захисту розпочалася ще у 2001 р., коли за сприяння Офісу зв'язку НАТО в Україні в Інституті державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту було створено та обладнано лінгафонний кабінет та організовано роботу курсів з мовної підготовки (англійська мова) персоналу органів та підрозділів цивільного захисту за стандартом НАТО СТАНАГ-6001. Так, наприклад, у 2020 р. до навчання на зазначених курсах було залучено понад 150 осіб із числа, як осіб начальницького складу служби цивільного захисту, так і цивільного персоналу [320].

Реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту в умовах євроатлантичної інтеграції України забезпечує ДСНС України за наступними напрямками:

- виконання заходів Річної національної програми під егідою Комісії Україна-НАТО;

- участь у заходах Індивідуальної програми партнерства між Україною та НАТО у рамках Програми «Партнерство заради миру»;
- виконання положень Меморандуму про взаєморозуміння у галузі планування при надзвичайних ситуаціях цивільного характеру та готовності до катастроф (підписаний у 1997 р.);
- виконання цілей Партнерства з НАТО у межах Процесу планування та оцінки сил;
- участь у роботі 2-х Трасових фондів НАТО: зі знешкодження вибухонебезпечних предметів (ВНП) та протидії саморобним вибуховим пристроям (СВП);
- удосконалення системи командування, управління, зв'язку та обміну інформацією (С4) [320].

ДСНС України також бере активну участь у реалізації цілей партнерства у рамках Процесу планування та оцінки сил (ППОС) спільно з іншими центральними органами виконавчої влади України. Цей формат дозволяє організувати роботу з ретельного оборонного планування та наближення українського сектора безпеки і оборони до євроатлантичних стандартів і має 7 Цілей партнерства, а саме: реформування системи ДСНС, управління персоналом, система освіти та тренування, планування бюджету, залучення спеціалізованих формувань до операцій НАТО, вивчення англійської мови, покращення можливостей з виявлення, розмінування та знешкодження вибухонебезпечних пристроїв [227].

Відповідно до Річної національної програми (далі – РНП) під егідою Комісії Україна-НАТО на 2021 р. ДСНС України є головними виконавцем 17 заходів та співвиконавцем 61 заходу. У рамках РНП-2021 продовжується інформування НАТО, країн-членів та держав-партнерів Альянсу щодо реалізації ключових завдань та заходів, а саме: продовження реформування системи ДСНС, здійснення заходів у сфері гуманітарного розмінування, підвищення взаємосумісності підрозділів ДСНС з підрозділами відповідних органів держав – членів НАТО та ЄС, розвиток єдиної авіаційної системи

безпеки та цивільного захисту в державі, оцінка ризиків виникнення надзвичайних ситуацій, дотримання принципів гендерної рівності в діяльності ДСНС, забезпечення міжнародного співробітництва в системі ДСНС та інші заходи [320].

У межах Меню партнерства Україна-НАТО представники ДСНС України також беруть участь у засіданнях Комітету НАТО з планування на випадок надзвичайних ситуацій, а також проходять підготовку на навчальних курсах НАТО у сферах надзвичайного цивільного планування, військово-цивільного співробітництва та РХБЯ захисту, розвідки вибухонебезпечних предметів, розмінування та протидії саморобним вибуховим пристроям та інших заходах. Окремої уваги заслуговує участь ДСНС у спільних міжнародних польових навчаннях НАТО з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, що проводяться Альянсом за участю країн-членів та держав-партнерів [227].

Слід зазначити, що починаючи з 2000 р., рятувальники ДСНС взяли участь у 14 польових навчаннях НАТО у сфері реагування на надзвичайні ситуації та ліквідації їх наслідків із залученням техніки та спеціального обладнання, а у 2015 р. такі навчання вперше відбулися в Україні: впродовж 21-25 вересня на Львівщині відбулися спільні міжнародні навчання ДСНС України та НАТО із запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій «UKRAINE-2015» [320].

Навчання відбулися в межах річної національної програми співробітництва Україна – НАТО з метою подальшого поглиблення співробітництва між Державною службою України з надзвичайних ситуацій та Північноатлантичним альянсом у сфері цивільного захисту населення, відпрацювання порядку взаємодії під час запобігання та реагування на надзвичайні ситуації природного і техногенного характеру.

Загалом під час польових навчань рятувальники усіх країн-учасників практикувалися у проведенні рятувальних операцій, залученні пожежних, рятувальних, медичних підрозділів та формування радіаційного, хімічного і

біологічного захисту. Також рятувальники навчалися правилам надсилання запиту для залучення міжнародної допомоги. В районі надзвичайної ситуації учасники тренувань вправлялися у розгортанні пересувного пункту управління, містечка життєзабезпечення та мобільного госпіталю для постраждалого населення [320].

Вподальшому, впродовж 2016-2018 рр. команди українських рятувальників брали активну участь в навчаннях, організованих Євроатлантичним координаційним центром реагування на катастрофи (EADRCC), а саме:

- у 2016 р. навчання «Чорна Гора-2016» проходили в м. Подгориця, Чорногорія. Участь у навчаннях взяв зведений пошуково-рятувальний підрозділ ДСНС України (чисельністю 26 осіб) та 5 представників Служби взяли участь у роботі координаційних штабів;
- 2017 р. – «Боснія і Герцоговина-2017» (м. Тузла, Боснія і Герцоговина). Участь взяла команда українських рятувальників в кількості 31 особи;
- 2018 р. – «Сербія-2018». Команда українських рятувальників складалася з 33 чоловік особового складу [203].

З 5 по 7 вересня 2017 р. в Державному центрі управління надзвичайними ситуаціями відбулися спільні українсько-американські командно-штабні навчання з реагування на надзвичайну ситуацію державного рівня, пов'язану з радіаційною аварією на відокремленому підрозділі «Запорізька АЕС» НАЕК «Енергоатом».

А з 19 по 20 вересня 2017 р. команда українських рятувальників (24 особи) взяла участь в масштабних міжнародних польових навчаннях з реагування на надзвичайні ситуації «EUMOLDEX-2017», організованих в рамках Програми із запобігання, готовності та реагування на катастрофи природного і техногенного характеру для країн Східного партнерства «PPRD East II».

У період з 18 по 22 червня 2019 р. в Україні вперше організовано та проведено масштабні навчання «Rescue Days Ukraine-2019» з підвищення рівня професійної підготовки фахівців ДСНС до реагування на дорожньо-транспортні пригоди (на базі ГУ ДСНС України у Рівненській області) із залученням тренерів з Республіки Польща, Німеччини та Франції [203].

Слід зазначити, що у 2021 р. планується участь команди рятувальників ДСНС у міжнародних навчаннях НАТО з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій «Північна Македонія» (жовтень 2021 р.), для чого представники ДСНС взяли участь у головній плановій конференції (лютий 2020 р., штаб-квартира НАТО, м. Брюссель), а 27 січня 2021 р. – у спільному з НАТО вебінарі стосовно узгодження організаційних питань щодо подальшої участі у навчаннях НАТО [320].

Також ДСНС спільно з представниками інших ЦОВВ сектору безпеки та оборони заплановано взяти участь у підготовці командно-штабних навчань Україна-НАТО з протидії гібридним загрозам у Чорному морі «Непорушна стійкість» (Coherent resilience), які є одним з ключових заходів у рамках затвердженого НАТО Чорноморського пакету допомоги. У зв'язку з пандемією COVID-19 навчання перенесені на вересень 2021 р. (м. Одеса).

У рамках Меморандуму про взаєморозуміння у галузі планування при надзвичайних ситуаціях цивільного характеру та готовності до катастроф здійснюється цілодобовий обмін інформацією з Євроатлантичним координаційним центром НАТО з реагування на катастрофи (EADRCC) [320].

З метою подолання наслідків надзвичайної ситуації, спричиненої масштабними повеннями в західних областях України у червні-липні 2020 р., ДСНС звернулася до Механізму цивільного захисту ЄС та Євроатлантичного координаційного центру НАТО про залучення допомоги у подоланні наслідків стихійного лиха. У відповідь на запит надійшла гуманітарна допомога від Італії, Словаччини, Швеції і Данії у вигляді аварійно-рятувального обладнання та спорядження. В межах двостороннього та

прикордонного співробітництва ДСНС також отримала гуманітарну допомогу від Білорусі та Молдови [320].

ДСНС спільно з іншими центральними органами виконавчої влади сектору безпеки і оборони України з 2017 р. бере участь у реалізації заходів у межах Трастового фонду НАТО зі знешкодження вибухонебезпечних предметів (ВНП) та протидії саморобним вибуховим пристроям (СВП). Так, у 2020 р. у межах Трастового фонду НАТО відбулись наступні заходи:

- у період з 2 по 6 березня 2020 р. за участю інструктора з Великобританії організовано проведення навчального курсу «Організація пошуку саморобних вибухових пристроїв» для 27 фахівців піротехнічних підрозділів ДСНС на базі Навчального центру ДСНС України (с. Ватутіне, Харківська обл.);
- 12 листопада 2020 р. Агенція НАТО з підтримки і постачання (NSPA) передала ДСНС обладнання для подальших тренінгів, які заплановані в межах зазначеного Трастового фонду НАТО. Застосування такого обладнання полегшить пошук ВНП та СВП особовим складом ДСНС на території населених пунктів та у забудованій місцевості;
- 4 грудня 2020 р. Агенція НАТО з підтримки і постачання (NSPA) здійснила поставку комплектів гаків та тросів для знешкодження ВНП, до складу яких входить широкий спектр інструментів, спеціально розроблених для застосування у приміщеннях. Обладнання призначене для використання інструкторами НАТО під час проведення курсу з підготовки українських інструкторів «Пошук усередині будівель та на території населених пунктів» і буде передане особовому складу ДСНС для подальшого користування в Міжрегіональному центрі гуманітарного розмінування та швидкого реагування (с. Ватутіне, Харківська обл) [320].

Також, ДСНС спільно з іншими ЦОВВ сектору безпеки і оборони держави з 2017 р. бере участь у реалізації Трастового фонду НАТО з удосконалення системи командування, управління, зв'язку та обміну інформацією (С4).

У межах Трастового Фонду НАТО С4 команда ДСНС спільно з командами інших ЦОВВ сектору безпеки та оборони взяла участь у комп'ютерних змаганнях у галузі безпеки і оборони «TIDE Hackathon 2020», які проводилися у лютому 2020 р. в м. Мюнхені (ФРН) та успішно виконала всі поставлені завдання. Участь у змаганнях взяли 20 команд, серед яких представники ДСНС України, Збройних сил України, різноманітних структур НАТО з Великої Британії, Німеччини, Іспанії, Турції, Польщі та Швеції.

У період з 12 по 16 квітня 2021 р. в режимі он-лайн відбулися чергові міжнародні змагання НАТО з програмування «TIDE Hackaton-2021». Участь у змаганнях взяли 15 команд з Польщі, Великобританії, Туреччини, Нідерландів, Іспанії, Німеччини та України. Учасники розв'язували задачі НАТО із використанням сучасних інформаційних технологій, таких як: машинне навчання, штучний інтелект, блокчейн тощо. Також команда ДСНС з 3-х фахівців виконувала завдання у медичній сфері (створення програмного рішення для автоматизованого розподілу та направлення постраждалих до лікарських закладів).

У рамках Процесу планування та оцінки сил (ППОС) ДСНС здійснює виконання 6 Цілей партнерства, що відповідають ключовим напрямкам реформування та діяльності ДСНС на середньострокову перспективу.

У березні 2021 р. представники ДСНС взяли участь в робочих консультаціях з експертами НАТО з розробки оновленого пакету Цілей партнерства для України на 2021 р., а 28 травня 2021 р. взяли участь в он-лайн засіданні Комітету НАТО з питань партнерств та колективної безпеки з Україною у форматі ППОС, під час якого було затверджено оновлений пакет Цілей партнерства.

Впродовж 2020-2021 рр. представники ДСНС взяли участь у наступних заходах, які проводились або були організовані за підтримки НАТО:

- зустріч з експертами Програми НАТО з виховання доброчесності, під час якої було досягнуто домовленості стосовно участі представників ДСНС у подальших заходах, які будуть проводитися спільно з

представниками інших ЦОВВ сектору безпеки та оборони (січень 2020 р., м. Київ);

- щорічні міжнародні комп'ютерні змагання у галузі безпеки і оборони «TIDE Hackathon-2020» (м. Мюнхен);
- щорічні міжнародні комп'ютерні он-лайн змагання у галузі безпеки і оборони «TIDE Hackathon-2021»;
- головна плануюча конференція з підготовки міжнародних навчань НАТО з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій «Північна Македонія-2020» (лютий 2020 р., м. Брюссель);
- головна плануюча конференція з підготовки командно-штабних навчань Україна-НАТО з протидії гібридним загрозам у Чорному морі «Непорушна стійкість» (травень 2021 р., м. Київ);
- навчальний курс НАТО з практичного використання системи управління інформацією у протимінній діяльності IMSMA (березень 2020 р., м. Шпіц, Швейцарія);
- навчальний курс НАТО з врегулювання кризових ситуацій та реагування на катастрофи (березень 2021 р., м. Софія, Болгарія);
- стратегічні сесії з розробки проєкту Річної національної програми під егідою Комісії Україна-НАТО на 2021 р. за методологією «Управління, орієнтоване на результат» (які проводилися в режимі он-лайн впродовж червня - липня);
- засідання Комітету НАТО з питань партнерств та колективної безпеки з Україною у форматі ППОС в режимі он-лайн (травень 2021 р.);
- тренінги з питань гендерної рівності, що проводилися Національним Демократичним Інститутом на запит Урядового офісу Координації європейської та євроатлантичної інтеграції СКМУ (які відбулися в режимі он-лайн впродовж червня-грудня);
- тренінги з питань професійного розвитку фахівців, які залучені до виконання завдань РНП у межах Програми «100 Чемпіонів», що

проводилися Програмою професійного розвитку Україна-НАТО за підтримки Урядового Офісу з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату КМУ: з розвитку навичок публічних виступів, з розвитку лідерства, з проєктного менеджменту, з критичного та аналітичного мислення, зі стратегічних комунікацій, зі стратегічного планування (які проводилися в режимі он-лайн) [320].

Слід зазначити, що у межах Меморандуму про взаєморозуміння у галузі планування при надзвичайних ситуаціях цивільного характеру та готовності до катастроф за весь час співробітництва спочатку між МНС, а потім ДСНС України і НАТО здійснюється цілодобовий обмін інформацією з Євроатлантичним координаційним центром реагування на катастрофи щодо раннього попередження про надзвичайні ситуації та хід ліквідації їх наслідків, а також направлення запиту про допомогу, в тому числі для надання допомоги особам, постраждалим внаслідок військової агресії Росії проти України, та інформації стосовно надання допомоги [227].

Отже, участь України у навчально-практичних заходах співробітництва з НАТО позитивно впливає на фаховий рівень українських рятувальників, дозволяє оволодіти спеціальними процедурами та стандартами Альянсу, набутти досвіду участі у міжнародних навчаннях та міжнародних рятувальних операціях, що в свою чергу сприяє покращенню взаємосумісності з країнами-членами і державами-партнерами Альянсу під час виконання спільних завдань з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, а також створює сприятливі умови для подальшої інтеграції України не тільки у військово-політичну, але й у цивільну систему Альянсу в контексті підготовки України до членства в НАТО [234; 320].

Визначною подією щодо подальшого продовження процесу трансформації публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах євроатлантичної інтеграції України інтеграції стало внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в

Організації Північноатлантичного договору)» № 2680-VIII від 7 лютого 2019 р.).

Так, до Конституції України внесено зміни щодо «...підтвердження європейської ідентичності Українського народу і незворотності ... євроатлантичного курсу України та реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ... Організації Північноатлантичного договору» [91].

На нашу думку, з цієї події розпочався черговий етап інтеграції України до НАТО, який має передбачати реалізацію наступних цілей: отримання країною плану дій щодо членства (ПДЧ) в НАТО; ведення активних переговорів про вступ й ратифікація угоди про приєднання до Організації Північноатлантичного договору; набуття офіційного членства України в НАТО у визначеній перспективі. При цьому стратегія сталого розвитку України має враховувати вказані цілі, ідеї, напрями та етапи євроатлантичної інтеграції, а також має забезпечуватись пріоритетність її реалізації в умовах існуючих викликів сьогодення.

Отже, важливим напрямом подальшого удосконалення системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту має стати інтеграція України до НАТО, тобто забезпечення входження нашої країни до європейського безпекового простору, а отримання на цій основі статусу повноправного членства в Північно-атлантичному альянсі має стати одним з пріоритетом державної політики України у сфері цивільного захисту в сучасних умовах.

Тому з метою реалізації стратегічного курсу України на набуття повноправного членства в НАТО та забезпечення його підтримки з боку українських громадян, необхідно на загальнодержавному рівні забезпечити всебічне інформування українського суспільства про державну політику в напрямку євроатлантичної інтеграції, в тому числі у сфері цивільного захисту шляхом включення цього питання до навчальних програм, залучення незалежних експертів, зокрема представників дослідницьких центрів,

громадських об'єднань та міжнародних партнерів до планування, моніторингу та оцінювання виконання національних програм щодо досягнення критеріїв членства в НАТО, в тому числі стосовно питань, які стосуються сфери цивільного захисту.

Головною метою проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи з питань європейської та євроатлантичної інтеграції є підвищення рівня обізнаності українського суспільства щодо змісту реформ та особливостей процесу європейської інтеграції у контексті виконання чинної Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та інших спільних нормативно-правових документів в умовах євроатлантичної інтеграції нашої країни. Адже тільки посередництво, переговори та пошук консенсусу, врегулювання можливих конфліктів, організація обміну інформацією з зацікавленими сторонами та налагодження зворотнього зв'язку дозволить державі заручитися підтримкою абсолютної більшості населення у питаннях всебічної підтримки євроінтеграційних та євроатлантичних прагнень України та сприятиме підвищенню ефективності та результативності системи публічного управління та адміністрування, в тому числі у сфері цивільного захисту.

Отже, євроатлантична інтеграція України є важливим складовим елементом зовнішньої політики України, яка, концептуально, має сприйматися, в першу чергу, як комплексна внутрішня державна політика, спрямована на впровадження необхідних та важливих для українського суспільства реформ та перетворень і лише потім, як складова зовнішньої державної політики, яка значною мірою залежить від політичної волі країн-членів НАТО щодо темпів та повноти інтеграції з нашою державою, в тому числі у сфері цивільного захисту. Стратегія інтеграції України до НАТО має забезпечити входження держави до європейського політико-правового, економічного, інформаційного, безпекового простору, а отримання на цій основі статусу повноправного членства в НАТО має стати одним з пріоритетом державної політики України у сфері цивільного захисту в умовах існуючих викликів сьогодення.

В Україні в контексті європейської та євроатлантичної інтеграції необхідно реалізувати наступні ключові завдання та заходи: продовження реформування ДСНС; здійснення заходів у сфері гуманітарного розмінування та протимінної діяльності; підвищення взаємосумісності підрозділів ДСНС з підрозділами відповідних органів держав – членів НАТО та ЄС; розвиток єдиної авіаційної системи безпеки та цивільного захисту в державі; оцінка ризиків виникнення надзвичайних ситуацій; дотримання принципів гендерної рівності в діяльності ДСНС; забезпечення міжнародного співробітництва в системі ДСНС та інші заходи.

Таким чином, в сучасних умовах державна політика України, яка спрямована на вступ до ЄС та НАТО має передбачати відповідну зміну не тільки політичних, економічних, соціальних, екологічних, а й безпекових аспектів розвитку нашої держави, в тому числі у сфері цивільного захисту. Зазначений вектор розвитку нашої країни потребує відповідних реформ щодо удосконалення існуючих механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту (адже Україна проголосила вступ до ЄС та НАТО одним зі стратегічних питань державної політики і про цей вибір яскраво свідчить внесення відповідних змін до Конституції України [128]).

При цьому, ключові завдання органів публічної влади всіх рівнів полягають в тому, щоб, спираючись на існуючу інституційно-правову систему, використовуючи та удосконалюючи відповідні механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, а також мобілізувавши наявні ресурси (людські, територіальні, адміністративно-організаційні, матеріально-технічні, фінансові тощо), забезпечити виконання визначених норм, правил, процедур міжінституційної координації та співробітництва ключових виконавців та стейкхолдерів у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України з метою вирішення відповідних завдань у сфері цивільного захисту, а саме запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій та кризових явищ.

5.3. Шляхи удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні

Питання удосконалення публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту є надзвичайно актуальними, оскільки безпека суспільства та держави є базовими цінностями. Крім того, для нашої країни, яка зіштовхнулась із викликами воєнно-політичного характеру, вирішення завдань, пов'язаних із побудовою ефективної державної системи цивільного захисту, є одним з першорядних та найбільш важливих кроків на шляху збереження її державності, суверенітету та територіальної цілісності.

Більше того, Україна є індустріальною країною з достатньо високою щільністю населення в зонах розташування небезпечних об'єктів, що свідчить про необхідність формування ефективної системи цивільного захисту. Адже ефективність та швидкість подолання різноманітних кризових ситуацій і явищ, які загрожують національній безпеці держави, залежать від рівня публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

Дослідження сучасного стану системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні, проведене вище дозволило визначити напрямки її удосконалення, тобто, які механізми та інструменти, в першу чергу, вимагають модернізації, враховуючи існуючі виклики сьогодення.

Так, в сучасних умовах спостерігаються помітні зміни в глобальному середовищі, яке оточує людство: війни, пандемія, глобальне потепління, прогресуюче антропогенне втручання людини у довкілля, виникнення нових загроз, які викликані військовими і терористичними діями, а також природні стихійні явища, що викликані кліматичними змінами, що призводить до стихійних лих та надзвичайних ситуацій.

Тому однією з найважливіших функцій держави в зазначених умовах є забезпечення безпеки територій, громадян та суспільства в цілому в умовах надзвичайних ситуацій та стихійних лих. Оперативно і ефективно

відреагувати, а ще краще, передбачити і запобігти – це завдання, що стоїть перед системою публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні.

На жаль, побудова та функціонування сучасної системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні, що здійснює відповідну діяльність щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та стихійних лих, забезпечення необхідного рівня пожежної безпеки країни тощо не завжди забезпечує високу ефективність та результативність її діяльності, що потребує відповідного удосконалення існуючої системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

В реалізації важливої для суспільства функції запобігання та подолання наслідків надзвичайних ситуацій, забезпечення необхідного рівня техногенно-екологічної безпеки та виконання поставлених перед суспільством цілей та завдань у сфері безпеки територій, людини та суспільства в цілому, першочергову роль відіграють існуючі механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, які незавжди є ефективними та результативними. Тому надзвичайно актуальними є питання побудови нової ефективної та результативної системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, яка відповідає існуючим викликам та ризикам сьогодення шляхом удосконалення відповідних механізмів публічного управління та адміністрування у зазначеній сфері.

Тому нами запропоновано напрями удосконалення публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні за виокремленими механізмами: політико-адміністративним, інституційно-правовим, організаційно-економічним, інформаційно-комунікаційним, в межах яких необхідно впроваджувати дієві інструменти вирішення існуючих проблем, протиріч та суперечностей в умовах існуючих викликів та загроз з метою досягнення цілей і завдань сфери цивільного захисту (рис. 5.7).



Рис. 5.7. Стратегічні цілі удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні

Джерело: розробка автора

Так, суттєвого удосконалення вимагає політико-адміністративний механізм публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні, особливо враховуючи існуючі загрози та виклики сьогодення та недостатність існуючого політико-адміністративного управління системою цивільного захисту в країні, недостатню ефективність діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації відповідної політики у сфері цивільного захисту, низьку результативність протидії надзвичайним ситуаціям в сучасних

умовах.

Тому необхідною вимогою часу є подальше реформування системи ДСНС України з метою впровадження сучасних європейських підходів у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, забезпечення пожежної та техногенної безпеки, а також здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної, техногенної безпеки та діяльності аварійно-рятувальних служб, розроблення заходів щодо інтеграції України до Механізму цивільного захисту ЄС, вживалися заходи з реалізації Стратегії реформування системи ДСНС, а саме перехід від системи державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки до ефективної системи запобігання надзвичайним ситуаціям та профілактики пожеж.

Також необхідно зосередитися на ефективному використанні існуючих потужностей аварійно-рятувальних формувань. В Україні створено аварійно-рятувальні формування та органи управління ними. Чисельність цих формувань знаходиться в межах від декількох десятків до декількох сотень професійних рятувальників. Порівняння показників кількісного стану існуючих відомчих аварійно-рятувальних сил, ступеня їх участі у проведенні аварійно-рятувальних робіт та виконаних обсягів цих робіт свідчить, що загальна ефективність застосування цих сил не відповідає їх можливостям.

Тому у сфері цивільного захисту на державному рівні потребують невідкладного вирішення такі проблемні питання:

- відсутність єдиного органу управління основним складом аварійно-рятувальних сил;
- недосконалість існуючої нормативної правової бази, що регламентує діяльність відомчих аварійно-рятувальних формувань;
- вузька спеціалізація більшості аварійно-рятувальних формувань;
- відсутність єдиного інформаційного поля;
- відсутність необхідного уніфікованого обладнання, інструментів і спеціальної техніки;
- проблеми в координації міжвідомчих сил, пов'язані, перш за все, з

відомчими амбіціями і суб'єктивними факторами [223].

Об'єднання відомчих аварійно-рятувальних формувань в Єдину державну систему цивільного захисту, створення державного органу виконавчої влади (Державної служби України з надзвичайних ситуацій) і наділення її повноваженнями координатора в питаннях захисту населення при надзвичайних ситуаціях дозволило збільшити можливості оперативного реагування, але не вичерпало їх.

Підвищення ефективності управління діяльності значної частини аварійно-рятувальних формувань може відбутися через усунення відомчої роз'єднаності, створення багатопрофільних рятувальних формувань, здатних адекватно реагувати на переважну кількість надзвичайних ситуацій, незалежно від природи їх виникнення. Створення гнучкої і менш витратної системи управління за рахунок ліквідації проміжних вертикальних ланок могло б значно підвищити оперативність управління аварійно-рятувальними формуваннями та істотно полегшити процес проведення аварійно-рятувальних робіт в межах існуючої Єдиної державної системи цивільного захисту в Україні.

Удосконалення інституційно-правового механізму публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту має спиратися, в першу чергу, на формування правового середовища та ефективне використання правових інструментів реформування єдиної державної системи цивільного захисту та внесення відповідних змін у чинне законодавство з урахуванням європейських стандартів та передового світового досвіду реформ у зазначеній сфері.

Тому невід'ємними напрямками діяльності ДСНС залишаються перегляд та удосконалення нормативно-правових актів у сфері пожежної і техногенної безпеки з метою наближення їх до законодавства Європейського Союзу та імплементація європейських стандартів відповідно до угоди про асоціацію України з ЄС із запровадження ризик-орієнтованого підходу до управління техногенною та пожежною безпекою.

Для реалізації цих завдань необхідно Верховній Раді України прийняти розроблені ДСНС законопроекти щодо посилення відповідальності за порушення встановлених законодавством вимог (правил) пожежної безпеки та за перешкоджання діяльності (у тому числі за недопущення до проведення перевірок) уповноважених посадових осіб ДСНС, а саме:

- проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення рівня відповідальності за порушення вимог пожежної та техногенної безпеки»;
- проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за перешкоджання у проведенні перевірок з питань техногенної та пожежної безпеки» [105].

Також потребує прийняття проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо особливостей провадження у справах за зверненнями органів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки», нормами якого передбачається скорочення строків розгляду справ судами за зверненням органів державного нагляду (контролю) щодо виявлених порушень у сфері техногенної та пожежної безпеки, які створюють загрозу життю і здоров'ю людей.

Крім вищезазначеного, важливим є прийняття Закону України щодо способів здійснення державного нагляду, згідно з яким у разі надання суб'єктами господарювання із середнім та / або незначним ступенями ризику ДСНС договору добровільного страхування цивільної відповідальності, планові перевірки не проводяться. Також цим законопроектом передбачається право звернення до адміністративного суду щодо забезпечення допуску уповноважених посадових осіб до здійснення перевірки суб'єкта господарювання у разі безпідставної відмови та / або недопущення уповноважених посадових осіб.

Також потрібно завершити процес з імплементації Директиви Європейського парламенту і Ради Європи від 2012 р. «Про контроль великомасштабних аварій, пов'язаних із небезпечними речовинами» (СЕВЕЗО III), що дозволить, по-перше, зменшити кількість об'єктів підвищеної небезпеки та встановити європейські вимоги саме до тих об'єктів, на яких надзвичайні ситуації можуть набути катастрофічних наслідків, а по-друге, послабити вимоги до менш небезпечних об'єктів.

Окрім того, імплементація зазначеної Директиви ЄС тісно пов'язана з реалізацією Конвенції про транскордонний вплив промислових аварій. Приєднання України до Конвенції сприятиме не лише підвищенню рівню промислової безпеки на національному рівні, але й відіграє важливу роль у посиленні регіональної та транскордонної співпраці. З цією метою необхідним є прийняття Закону України «Про приєднання України до Конвенції про транскордонний вплив промислових аварій».

З метою приведення окремих положень ДСНС у відповідність з нормами чинного законодавства невідкладним є прийняття постанов Кабінету Міністрів України, а саме [105]:

- «Про внесення зміни до пункту 9 Порядку подання і реєстрації декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства з питань пожежної безпеки» (стосовно реєстрації декларацій через Єдиний державний портал адміністративних послуг та скасування ведення паперових журналів обліку);
- «Про затвердження технічного регламенту засобів цивільного захисту» (стосовно надання ДСНС повноважень щодо здійснення державного ринкового нагляду засобів цивільного захисту);
- «Про затвердження технічного регламенту аерозольних розпилювачів» (стосовно надання ДСНС повноважень щодо здійснення державного ринкового нагляду аерозольних розпилювачів).

Вимагає перегляду нормативно-правові акти у сфері пожежної та техногенної безпеки, в частині зменшення тиску на бізнес, спрощення

підприємницької діяльності та наближення національного законодавства у цій сфері до законодавства країн ЄС, імплементації європейських стандартів відповідно до Угоди про асоціацію України з ЄС, із запровадженням ризик-орієнтовного підходу до управління техногенною та пожежною безпекою.

Окрім того, доцільною є подальша реорганізація сил цивільного захисту, розвиток місцевої пожежної охорони в територіальних громадах та формування руху добровільних пожежних-рятувальників.

Слід зазначити, що роботі з органами місцевого самоврядування приділяється значна увага, зокрема з надання ДСНС методичної та практичної допомоги щодо утворення пожежно-рятувальних підрозділів (пожежних частин) місцевої і добровільної пожежної охорони, завдяки чому за період 2016 – 2020 рр. органами місцевого самоврядування утворено 254 нові місцеві пожежні підрозділи.

Так, на кінець 2020 р. поряд з державними пожежно-рятувальними частинами завдання щодо захисту населення від пожеж виконують 1189 місцевих та 130 добровільних пожежних команд, а також 1438 добровільних пожежних дружин у населених пунктах.

Також продовжується робота щодо утворення в об'єднаних територіальних громадах Центрів безпеки: всього створено 28 таких Центрів, у складі яких функціонують пожежно-рятувальні підрозділи (Донецька – 13, Дніпропетровська, Полтавська – по 3, Вінницька, Рівненська – по 2, Івано-Франківська, Одеська, Херсонська, Черкаська, Чернівецька – по 1). Упродовж 2020 р. утворено 6 центрів безпеки у 5 областях (Донецька – 2, Вінницька, Дніпропетровська, Полтавська, Херсонська – по 1) [105].

Однак вказаної кількості Центрів безпеки в об'єднаних територіальних громадах недостатньо, що вимагає відповідного стимулювання на державному рівні утворення нових і підтримання існуючих місцевих пожежно-рятувальних підрозділів, що в кінцевому рахунку сприятиме скороченню часу реагування на пожежі, збільшенню обізнаності населення щодо дій у випадку надзвичайних ситуацій, збереженню людських життів та

зменшенню матеріальних збитків.

Також потребує нормативно-правових змін система роботи з персоналом у питаннях підвищення рівня кадрового забезпечення осіб рядового і начальницького складу, державних службовців та інших категорій працівників, запобігання поширенню захворюваності на коронавірусну хворобу COVID-19 серед персоналу системи ДСНС, удосконалення і адаптації до сучасних вимог нормативно-правової бази по роботі з кадрами, стимулювання та мотивації особового складу до продовження служби в ДСНС тощо.

Сучасні вимоги до підготовки фахівців для роботи у системі публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту надзвичайно високі, що потребує відповідних нормативно-правових змін. Адже суспільна трансформація в Україні та нове законодавство у сфері державного управління визначає перехід до сервісної держави, в рамках якої має сформуватися новий характер професійної діяльності у зазначеній сфері, яка містить згідно із Законом України «Про вищу освіту» та Національною рамкою кваліфікацій такі види управлінської діяльності: інформаційно-аналітичну; прогностно-проектну; організаційно-управлінську; адміністративно-технологічну; комунікативно-консультативну; соціально-психологічну; науково-дослідну та педагогічну [94].

Це означає необхідність підготовки таких фахівців для роботи у системі публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, які здатні аналізувати державну політику на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях, готувати пропозиції стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проєктів, програм, концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів; забезпечувати реалізацію державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; забезпечувати надання доступних і якісних адміністративних послуг;

здійснювати державний нагляд та контроль за дотриманням законодавства, управлінням державними фінансовими ресурсами, майном та забезпечувати контроль за їх використанням; управляти персоналом державних органів; реалізовувати інші повноваження, визначені законодавством.

Аналіз систем підготовки фахівців служби цивільного захисту розвинутих країн дозволяє стверджувати, що вони є ефективними, хоча й дещо відрізняються одна від одної. Вважаємо, що заслуговує на увагу впровадження у систему підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту України наступних положень:

- оптимізація кількості навчальних закладів у сфері цивільного захисту;
- збільшення кількості практичних занять для того, щоб майбутні працівники ДСНС могли приймати рішення в психологічно важкій атмосфері надзвичайної ситуації та мали змогу на освоєння техніки на практиці;
- впровадження підготовки парамедиків: рятувальник повинен не тільки якісно ліквідувати надзвичайну ситуацію, а ще й уміти надати необхідну невідкладну долікарняну допомогу;
- введення навчання фахівців для підрозділів добровільної пожежної охорони;
- поглиблення та покращення вивчення іноземних мов;
- введення принципово нових моделей підвищення кваліфікації, дистанційного навчання, застосування кращих зарубіжних освітніх практик, передбачення обов'язкового навчання з відривом від виробництва;
- потребує перегляду та внесення змін довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників ДСНС України щодо конкретизації кваліфікаційних вимог до кожної посади;
- система з підготовки кадрів для ДСНС потребує оптимізації в частині визначення обсягів підготовки фахівців окремих спеціальностей за державним замовленням;
- запровадження моделі підготовки фахівців служби цивільного

захисту, що передбачає постійне навчання та удосконалення своїх професійних знань впродовж проходження служби (роботи);

- розробка механізму забезпечення комплексного моніторингу якості освіти та професійної діяльності молодих фахівців у сфері цивільного захисту;
- запровадження заходів щодо контролю рівня знань та підвищення рівня практичної підготовки молодих фахівців, а саме: повноцінна долікарська підготовка рятувальників з отриманням статусу «рятувальник-парамедик»; створення незалежного центру оцінювання рівня підготовки молодих фахівців та запровадження єдиної системи параметрів вимірювання рівня знань [103].

Отже, незважаючи на те, що структура системи освіти ДСНС, що включає вищу, професійно-технічну та післядипломну освіту відповідає новітньому законодавству України у сфері освіти, проте у системі підготовки кадрів невизначена потреба у фахівцях освітнього ступеня «молодший бакалавр», потребує удосконалення порядку направлення на навчання та організація післядипломної освіти керівників вищої ланки. Професійно-технічні навчальні заклади ДСНС потребують фінансової та матеріально-технічної підтримки в умовах збільшення обсягів післядипломної освіти.

Формування нової генерації фахівців у сфері цивільного захисту вимагає від них відповідних компетентностей, опанування різних видів управлінської діяльності, орієнтації на забезпечення публічних інтересів, прав і свобод громадян, вимагає відповідного реформування публічного управління та адміністрування і системи освіти у сфері цивільного захисту.

На наш погляд, у питаннях підготовки та підвищення кваліфікації кадрів для сфери цивільного захисту потрібно всебічно застосовувати психологічну складову, тобто, наприклад, враховувати особливості профорієнтації та професійно психологічного відбору до аварійно-рятувальних підрозділів.

Професійно психологічний відбір до підрозділів Державної служби

України з надзвичайних ситуацій на даний час передбачений Порядком психологічного забезпечення в ДСНС [273], де він визначається, як комплекс заходів, за допомогою якого проводиться вивчення рівня розвитку професійно важливих якостей кандидатів на службу в аварійно-рятувальні підрозділи та навчання у закладах вищої освіти.

Крім того, професійно психологічний відбір має прогностичну функцію стосовно успішності кандидата в займаній посаді. Існує також довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників у сфері цивільного захисту України, де є перелік основних робіт, які виконуються на різних посадах у сфері цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки й кваліфікаційні вимоги до них [268].

Так, Гонтаренко Л.О. зазначає, що ефективність професійної діяльності рятувальників залежить від комплексу професійно важливих якостей працівників і вважає за потрібне спиратися при професійно психологічному відборі на професіографічний опис [56].

Необхідність професійно психологічного відбору до аварійно-рятувальних підрозділів зумовлена не лише високими вимогами професії до психофізіологічних та психологічних характеристик рятувальника, високою ціною помилки під час виконання службових обов'язків, а й високою ймовірністю негативного впливу змісту та умов служби на функціональний стан організму людини, на ефективність та якість її життєдіяльності. У разі, коли психологічні чи психофізіологічні якості людини не повною мірою відповідають вимогам професії, проте вона мотивована саме на цю діяльність, існує ймовірність компенсації недостатніх якостей іншими. Практика має багато підтверджень успішної діяльності фахівців, які не відповідали критеріям відбору до професії. Складовою формування подібної мотивації є профорієнтаційна діяльність, висвітлення та популяризація особливостей професії серед широкого загалу молодих людей. А одним із напрямів популяризації професій екстремального профілю є вивчення та доведення до широкого загалу історії їх розвитку.

Вимагає істотного удосконалення також організаційно-економічний механізм публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні.

Публічне управління та адміністрування в сфері цивільного захисту здійснюється органами управління, діяльність яких потребує системного удосконалення планування та організації заходів цивільного захисту [60], в тому числі економічного спрямування.

Удосконалення публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту має відбуватися за напрямками, до яких відносять державну стандартизацію, сертифікацію, експертизу, державний нагляд і контроль на відповідність вимогам у сфері цивільного захисту, ліцензування, а також страхування та економічні регулятори (податки, штрафи, санкції на відшкодування збитків, фонди, пільги тощо).

Стратегічне значення при модернізації та реформуванні в сфері цивільного захисту має механізм моніторингу, який виконує систематичне спостереження і контроль за об'єктами, процесами й системами захисту, прогнозу зон і наслідків ймовірних надзвичайних ситуацій, стану впровадження превентивних заходів щодо зменшення їхніх масштабів, збирання, оброблення, передавання та збереження зазначеної інформації.

Моніторинг має здійснюватися з використанням багатьох методів і засобів за принципом максимального залучення чинних організаційних структур суб'єктів моніторингу техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій [52].

Реалізація механізму моніторингу ускладнюється через прогалини та недоліки при формуванні статистики надзвичайних ситуацій. Тому в сучасних умовах є необхідність розробки науково обґрунтованої офіційно прийнятої статистики надзвичайних ситуацій. Наразі дані за однаковими показниками надзвичайних ситуацій в різних відомствах можуть кардинально відрізнятися. Висновки за такими даними часто носять суб'єктивний, відомчо зацікавлений, кон'юнктурний характер та суттєво

відрізняються від висновків міжнародних експертів.

Окрім того, на державному рівні необхідно запровадити постійний моніторинг результативності та ефективності державної політики у сфері цивільного захисту, який мають здійснювати органи державної влади у тісній співпраці з представниками інститутів громадянського суспільства. Формою контролю є проведення комплексних соціологічних досліджень, які мають відбуватися постійно та виконуватися на єдиній методологічній основі. Зазначені соціологічні дослідження дозволить розуміти наскільки діяльність органів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту всіх рівнів з інформування громадян відображаються на розумінні українцями сутності та змісту цивільного захисту, особливостей запобігання, протидії та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та кризових явищ.

Тому вирішення зазначеної проблеми має передбачати вдосконалення публічного управління та адміністрування на основі застосування інформаційно-аналітичної системи, як інструменту прийняття рішень регіональними й центральними органами управління, що забезпечує оперативне й ефективне управління процесами ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій у регіонах.

Необхідно удосконалювати спроможності ДСНС в галузі реагування на надзвичайні ситуації шляхом оснащення українських підрозділів сил цивільного захисту сучасними засобами пожежно-рятувальної техніки світового рівня, зокрема провідних європейських виробників потрібного ДСНС устаткування в Австрії, Німеччині, Франції та Італії. Наприклад, доцільною є подальша співпраця у питаннях оновлення пожежно-рятувальної бази ДСНС та зосередження в Україні часткового виробництва пожежного обладнання з провідними європейськими компаніями – виробниками пожежної техніки Magirus та Rosenbauer, Cela Industry (провідної компанії – виробника пожежних автомобілів з колінчастими підіймачами, яких так не вистачає Україні), а також постачання робототехнічних систем для знешкодження вибухонебезпечних предметів (MV-4 та MV-10) та

роботизованих комплексів швидкого реагування у комплекті з пересувним пунктом управління з Хорватії [105].

Таким чином, зважаючи на те, що цивільний захист є складовою національної безпеки, необхідно модернізувати обладнання та спеціальну техніку аварійно-рятувальних формувань, удосконалити процес збору даних офіційної статистики та сприяти формуванню єдиного інформаційного поля з метою реалізації швидкого моніторингу техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій.

Удосконалення інформаційно-комунікаційного механізму публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту має відбуватися у напрямку покращення інформаційного забезпечення агітаційно-профілактичної діяльності.

Саме проблема забезпечення безпеки життєдіяльності завжди залишається актуальною, адже людство потребує комфортного і травмобезпечного існування. Оскільки людський фактор має вирішальне значення в проблемі виникнення надзвичайних ситуацій, необхідно змінити суспільну свідомість, застосовуючи відповідні профілактичні форми впливу і передові інформаційні технології. До таких форм належать агітація, популяризація, навчання, інформування про заходи протидії надзвичайним ситуаціям, що є одним з пріоритетних напрямків публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту. Саме тому публічне управління та адміністрування має бути спрямоване на зниження ризиків виникнення надзвичайних ситуацій з вини людини, а також ризиків природного характеру.

Для забезпечення ефективності агітаційно-профілактичної діяльності в сфері цивільного захисту необхідно на практиці застосовувати форми, методи і засоби популяризації, використовувати інформаційні та навчальні матеріали в необхідному обсязі з урахуванням вікових, психологічних і фізіологічних особливостей різних груп населення. Особливе значення в цьому зв'язку набуває вміння і готовність фахівців ДСНС України до

діяльності в цьому напрямку. Від якості отриманих в процесі навчання знань в сфері сучасних підходів до організації агітаційно-профілактичної діяльності, сформованих умінь і навичок, залежить успішність фахівця в його професійній діяльності, його здатність вирішувати професійні завдання в зазначеній сфері [48; 80].

В цілому агітаційно-профілактична діяльність повинна бути плановою, скоординованою, враховувати особливості об'єкту впливу, має бути поставлена на професійну основу. Разом з тим, на даний час цілеспрямована і скоординована робота з агітаційно-профілактичної діяльності здійснюється в основному серед дітей. Представники інших вікових груп населення не повною мірою охоплені цією роботою. Практика доводить, що багато труднощів і помилки в агітаційно-профілактичній роботі серед населення викликані недостатністю підготовлених кваліфікованих кадрів у цій сфері.

Проведені соціологічні дослідження свідчать, що основний обсяг знань з протидії надзвичайним ситуаціям населення набуває, спілкуючись з працівниками ДСНС. Від того наскільки фахівці готові професійно здійснювати агітаційно-профілактичну роботу, багато в чому, залежить її ефективність. Адже агітаційно-профілактична діяльність являє собою сферу професійної і громадської діяльності з розповсюдження в суспільстві ідей забезпечення різних видів безпеки, формування у мас певного світогляду.

Важливим напрямком удосконалення державної політики у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності є навчання та інформування знань в сфері цивільного захисту від надзвичайних ситуацій, пожежної безпеки та безпеки людей. Тому основну увагу необхідно приділяти організації агітаційно-профілактичної діяльності в сфері безпеки життєдіяльності з метою формування певних знань, уявлень та емоційних станів, а також надання позитивного впливу на життєву позицію людей, соціальних груп і суспільства в цілому.

План заходів органів державної влади та місцевого самоврядування щодо інформуванні населення про заходи протидії надзвичайним ситуаціям

включають, зокрема:

- забезпечення інформування населення через друковані та електронні засоби масової інформації;
- проведення в населених пунктах зібрань з жителями, на яких надається інформація про стан безпеки та необхідні заходи протидії різним видам безпеки;
- інформування громадян про заходи протидії надзвичайним ситуаціям за допомогою гучномовного зв'язку, відеороликів, наявних електронних засобів передачі інформації в державних установах, на підприємствах, в громадському транспорті, в торгових центрах тощо.
- видання і розповсюдження наочної агітації на протибезпекову тематику;

Результатом дії з інформування населення через засоби масової інформації про надзвичайні ситуації, заходи щодо забезпечення безпеки населення і територій, прийоми та способи захисту є доведення відповідної інформації через засоби масової інформації, а також організація та реалізація захисних заходів відповідно до ситуації, яка виникла.

Від якості підготовлених матеріалів і правильної організації їх розміщення, в тому числі в засобах масової інформації, багато в чому залежить і досягнення бажаного результату. Агітаційно-профілактичні тексти повинні не тільки привернути увагу і викликати інтерес читачів, слухачів, глядачів, а й спонукати їх до оцінки наявних фактів, готовності до дій, спрямованих на забезпечення, як власної, так і колективної безпеки. Отже важливо забезпечити ту мотивацію, яка здатна спонукати людину до відповідних дій.

Форми й види агітаційно-профілактичної діяльності у сфері цивільного захисту на місцевому рівні потрібно постійно розвивати і вдосконалювати, використовуючи при цьому найрізноманітніші засоби з урахуванням соціальних, національних і природних особливостей місцевості. Необхідно більш активно використовувати можливості засобів масової інформації всіх

видів для оповіщення населення, в тому числі за допомогою автоматизованої системи централізованого оповіщення населення, особливості побудови та функції якої наведено на рис. 5.8.



Рис. 5.8. Особливості побудови та функції автоматизованої системи централізованого оповіщення населення [2].

Беручи до уваги значення і можливості агітаційно-профілактичної діяльності у виробленні свідомості та осмисленої з точки зору безпеки поведінки людей, організацію цієї роботи необхідно здійснювати на науковій основі. Тому особливого значення в цьому зв'язку набуває питання якості підготовки фахівців у сфері цивільного захисту та їх готовність здійснювати агітаційно-профілактичну роботу серед різних груп населення, як з дітьми, так і з дорослими, в тому числі з громадянами похилого віку та інвалідами.

Необхідно на офіційному YouTube каналі ДСНС та сторінці Facebook постійно публікувати відеоролики, коментарі, поради з безпечної життєдіяльності населення, застереження, героїчні вчинки пожежних, рятувальників тощо. А територіальними органами ДСНС, відповідальними за взаємодію із засобами масової інформації та комунікацію із громадськістю необхідно постійно проводити агітаційно-пропагандистську роботу щодо

інформування населення про їх дії під час різних надзвичайних ситуацій.

Слід зазначити, що починаючи з 2004 р., Державною службою України з надзвичайних ситуацій проводиться Всеукраїнська громадська акція «Запобігти. Врятувати. Допомогти», яка є надзвичайно необхідною для підвищення результативності механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні, адже головним завданням цієї акції є проведення масово-роз'яснювальної, профілактичної роботи серед населення з питань безпеки у всіх сферах життєдіяльності [270].

І тому надзвичайно важливо, щоб саме цей інструмент інформаційно-комунікаційного механізму публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту спрацьовував уже на першій стадії – «запобігання» надзвичайним ситуаціям, що, безумовно, сприятиме захисту життя і здоров'я громадян, а також захисту територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій.

Необхідним і дуже важливим напрямком удосконалення інформаційно-комунікаційного механізму публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту є також покращення роботи щодо мотивації рятувальників.

Так, українські науковці при дослідженні питань публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту вивчають досвід розвинутих країн і це, звісно, необхідно. Однак, на наш погляд, не можна порівнювати, в яких країнах рятувальники кращі та професійніші. Можна говорити про те, де краща структура, організація, сучасніша техніка, але в менш розвинутих країнах віддача рятувальників в роботі може бути більшою, ніж у найзаможніших, і це потрібно розуміти й враховувати в публічно управлінській практиці. Україні потрібно зазирнути в свою історію і зрозуміти, що у нас було і є не гірше, ніж в інших країнах світу.

Наприклад, свого часу Україна була в лідерах пожежно-рятувальної справи, а на початку XX сторіччя сучасники вважали пожежну службу міста Києва найкращою в Європі [43].

Тобто основна мотивація рятувальника повинна базуватися на гордості за свою професію: це той фундамент, на якому потрібно робити надбудову.

З початком російської військової агресії у 2022 р. українські рятувальники разом з військовими знаходяться на передовій захисту суверенітету держави та її територіальної цілісності, рятуючи людей, ліквідовуючи пожежі, розбираючи завали після ворожих обстрілів, розмінуюючи заміновані українські території тощо.

Тому професія пожежного, рятувальника в Україні у свідомості всього суспільства має бути піднесена до найвищого рівня, адже вони приходять на допомогу під час пожеж, аварій, стихійних лих, катастроф тощо. Пожежних-рятувальників залучають і тоді, коли потрібно організовувати пошуки дитини, що зникла, усунути з дороги дерево, що заважає рухові тощо. Окрім того, діяльність рятувальників не обмежується лише рятувальними діями та гасінням пожеж, їхня праця також полягає в регулярних навчаннях з підвищення професійної майстерності, чергування, під час яких їм належить бути у постійній готовності брати участь в рятувальних акціях [43].

Окрім того, відповідна мотивація рятувальника повинна базуватися на історії своєї професії: це також той фундамент, на якому потрібно робити надбудову.

Тому, на наше глибоке переконання, в системі ДСНС України, в службовій підготовці, в підготовці у вищих навчальних закладах мусить бути такі навчальні дисципліни, як: «Історія цивільного захисту України» та «Історія пожежної охорони України», адже це одна з основ нашої системи для мотивації співробітників в роботі, гордості причетністю до організації.

Тому головне завдання при вивченні історії пожежно-рятувальної служби, яка розвивалася разом із розвитком людства, - нагадати, що традиції пожежних і рятувальників, їх готовність до самопожертви йдуть з глибини століть, що, в тому числі, дозволить працівникам системи пожежної охорони, служби порятунку отримали нову мотивацію.

Отже, історія пожежно-рятувальної служби на території сучасної

України об'ємна і багатогранна, наповнена долями відданих своїй справі людей, прикладами героїзму і самопожертви, що потрібно враховувати в публічно управлінській практиці та при підготовці та перепідготовці фахівців у сфері цивільного захисту в сучасних умовах.

В цілому, до основних напрямів удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні в сучасних умовах доцільно віднести наступні:

- поглиблення процесів європейської та євроатлантичної інтеграції, в тому числі у питаннях цивільного захисту шляхом: реформування системи ДСНС з метою підвищення взаємосумісності підрозділів ДСНС з підрозділами відповідних органів держав – членів НАТО та ЄС; здійснення спільних заходів у сфері гуманітарного розмінування; розвиток єдиної авіаційної системи безпеки та цивільного захисту; оцінка ризиків виникнення надзвичайних ситуацій; дотримання принципів гендерної рівності у сфері цивільного захисту тощо;
- створення європейського хаба авіаційної безпеки, що передбачає, зокрема, побудову Ситуаційного центру моніторингу, який аналізуватиме супутникові термознімки, а отримана інформація дозволить ліквідовувати надзвичайні ситуації та стихійні лиха на ранній стадії;
- виправлення існуючих прорахунків в системі публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту процесом навчання громадян України відповідним діям в умовах надзвичайних ситуацій та кризових явищ, адже населення ще не готове належним чином реагувати на існуючі сучасні виклики та ризики у питаннях попередження та протидії надзвичайним ситуаціям і кризовим явищам;
- збільшення кількості добровільних пожежних команд, особливо в сільській місцевості;
- ініціювання та сприяння на державному рівні проєкту щодо створення супутникової мережі – групи з низькоорбітальних супутників для збору інформації для прогнозування стихійних лих і моніторингу

надзвичайних ситуацій, враховуючи той факт, що Україна є космічною державою;

- створення спеціальної системи сповіщення в Україні, яка передбачає інформування при необхідності всіх громадян про надзвичайні ситуації в країні в режимі реального часу на основі сучасних інформаційно-комунікаційних технологій;

- проведення масштабної кампанії з інформування населення про мінні загрози шляхом: проведення семінарів з підвищення рівня кваліфікації вихователів, вчителів, викладачів закладів освіти, які проводять навчання з мінної небезпеки; надання макетів мін і вибухонебезпечних предметів для наочного навчання безпечної поведінки дітей та дорослих; ознайомлення зі Стандартом протимінної діяльності з інформування про мінну небезпеку, який населення східних регіонів зможуть застосовувати, щоб зберегти своє життя і здоров'я [29; 47; 63].

Окрім того, оскільки з часом звільнених від російських військ територій України ставатиме більше, то знадобиться більше піротехніків для проведення розмінування. Первинне розмінування українських територій планується завершити за рік після їх деокупації і чим швидше ЗСУ звільнятиме українську землю, тим більша кількість піротехніків знадобиться для якнайшвидшого розмінування територій та забезпечення мирного життя в Україні.

Тому не випадково, що ДСНС України запланувало додатково створити 80 нових піротехнічних підрозділів, які проводитимуть розмінування українських територій із залученням міжнародних партнерів для навчання українських піротехніків [225].

Також важливим напрямом удосконалення системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту є запровадження комплексного механізму передбачення можливих ризиків та наслідків, що виникають у ході перетворень та реформ у зазначеній сфері (одночасність, проведення кількох реформ, які можуть суперечити одна одній, неврахування

принципу поступовості проведення відповідних перетворень, шаблонність адміністративно-організаційних та методичних підходів, «сліпе» копіювання існуючого іноземного досвіду, невідповідність та неузгодженість нормативно-правових актів у сфері цивільного захисту, малопоінформованість громадськості, нівелювання та неврахування трансформаційних процесів на нижчих рівнях організації влади) для їх локалізації, ліквідації і запобігання подальшому переростанню у загрози [33].

Тобто, подальше удосконалення публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту на основі зазначеного комплексного механізму має бути одним із пріоритетних завдань держави щодо розвитку зазначеної сфери, як важливої передумови сталого розвитку держави, а саме безпекової складової.

Отже, в сучасних умовах існуючих глобальних викликів та ризиків особливого значення набуває побудова дієвої та результативної системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні шляхом удосконалення існуючих механізмів її реалізації (в тому числі через внесення відповідних змін до Кодексу цивільного захисту України), їх адаптації до європейського законодавства в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції України, активного міжнародного співробітництва у зазначеній сфері.

При цьому для ефективного та результативного удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, на наш погляд, не достатньо лише визначення загального євроінтеграційного та євроатлантичного курсу розвитку держави, в тому числі у сфері цивільного захисту, необхідно конкретизувати цілі державної політики, як поточні, так і на довгострокову перспективу, а також сформулювати відповідні пріоритети та напрацювати моделі та механізми координації інституцій та інститутів, що мають відігравати провідну роль в питаннях подальшого реформування системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах існуючих викликів та

ризиків сьогодення.

Висновки до розділу 5

1. Основними завданнями ДСНС України з урахуванням існуючих загроз виникнення надзвичайних ситуацій в умовах російської військової агресії та пандемії коронавірусу та пріоритетними напрямками розвитку публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту має стати: забезпечення готовності органів публічного управління та адміністрування і формувань ДСНС до реагування на існуючі загрози, спричинені російською військовою агресією та пандемією; виконання заходів з ліквідації надзвичайних ситуацій, гасіння пожеж та розмінування в умовах воєнного стану; участь у заходах з протидії поширенню та ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, пов'язаної з COVID-19.

2. Євроатлантична інтеграція України є важливим складовим елементом зовнішньої політики України, яка, концептуально, має сприйматися, в першу чергу, як комплексна внутрішня державна політика, спрямована на впровадження необхідних та важливих для українського суспільства реформ та перетворень і лише потім, як складова зовнішньої державної політики, яка значною мірою залежить від політичної волі країн-членів НАТО щодо темпів та повноти інтеграції з нашою державою, в тому числі у сфері цивільного захисту. Стратегія інтеграції України до НАТО має забезпечити входження держави до європейського політико-правового, економічного, інформаційного, безпекового простору, а отримання на цій основі статусу повноправного членства в НАТО має стати одним з пріоритетом державної політики України у сфері цивільного захисту в умовах існуючих викликів сьогодення.

3. В сучасних умовах державна політика України, яка спрямована на вступ до ЄС та НАТО має передбачати відповідну зміну не тільки політичних, економічних, соціальних, екологічних, а й безпекових аспектів

розвитку нашої держави, в тому числі у сфері цивільного захисту. Зазначений вектор розвитку нашої країни потребує відповідних реформ щодо удосконалення існуючих механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту. При цьому, ключові завдання органів публічної влади всіх рівнів полягають в тому, щоб, спираючись на існуючу інституційно-правову систему, використовуючи та удосконалюючи відповідні механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, а також мобілізувавши наявні ресурси, забезпечити виконання визначених норм, правил, процедур міжінституційної координації та співробітництва ключових виконавців та стейкхолдерів у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України з метою вирішення відповідних завдань у сфері цивільного захисту, а саме запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій та кризових явищ.

4. На державному рівні необхідно запровадити постійний моніторинг результативності та ефективності державної політики у сфері цивільного захисту, який мають здійснювати органи державної влади у тісній співпраці з представниками інститутів громадянського суспільства. Формою контролю є проведення комплексних соціологічних досліджень, які мають відбуватися постійно та виконуватися на єдиній методологічній основі. Зазначені соціологічні дослідження дозволить розуміти наскільки діяльність органів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту всіх рівнів з інформування громадян відображаються на розумінні українцями сутності та змісту цивільного захисту, особливостей запобігання, протидії та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та кризових явищ.

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні вирішено актуальну наукову проблему, що полягає в розробленні й обґрунтуванні теоретико-методологічних засад і практичних рекомендацій щодо напрямів удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні. Це дозволило сформулювати такі основні теоретичні висновки та практичні рекомендації:

1. Охарактеризовано основні теоретико-методологічні та наукові підходи до теорії публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, які полягають у: використанні міждисциплінарного підходу до розгляду процесів публічного управління та адміністрування у зазначеній сфері із залученням інструментарію філософії, політології, права, економіки, психології, соціології, екології тощо; дотриманні принципів методологічного холізму (цілісності); методології системного підходу, як сукупності методологічних підходів: ситуаційного, процесного, програмно-цільового, поведінкового, рефлексивного, параметричного тощо для дослідження системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту; історизму (виявлення основних тенденцій суспільної еволюції, рушійних сил і чинників розвитку сфери цивільного захисту); розгляді механізму дії небезпеки з методологічної точки зору (вплив небезпеки на ту чи іншу систему є процес, який має певну структуру, і у якому виділяються статичний і динамічний аспекти: до першого відносяться постійні фактори можливих надзвичайних ситуацій, до другого – нестабільні фактори); визначенні провідної ролі держави в процесі трансформації сфери цивільного захисту з метою необхідності забезпечення безпеки людини та національної безпеки.

2. Узагальнено науково-теоретичні підходи до визначення сутності та змісту політико-адміністративного, інституційно-правового, організаційно-

економічного, інформаційно-комунікаційного механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, формування та реалізація яких в державно-управлінській практиці має відповідати принципам: законності; наукової обґрунтованості та комплексності; орієнтації на об'єктивні потреби суспільства; гласності та прозорості; гарантуванні та забезпеченні державою конституційних прав громадян на захист життя, здоров'я та власності; пріоритетності завдань, спрямованих на рятування життя та збереження здоров'я громадян; виправданого ризику та відповідальності. Запропоновано визначати механізм публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, як сукупність принципів, форм, методів, інструментів, засобів, важелів, стимулів, заходів (політичних, правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних та інших) та способів (правила) їх застосування суб'єктом по відношенню до об'єкта в межах діючого законодавства з метою запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, реагування на надзвичайні ситуації та ліквідації їх наслідків у мирний час та в особливий період.

3. Узагальнено загальносвітові тенденції та систематизовано концептуальні підходи щодо особливостей функціонування механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в зарубіжних країнах. Визначено, що в сучасних умовах саме безпековий розвиток суспільства є стрижнем, навколо якого побудовані стратегії сталого розвитку провідних країн світу та забезпечення їх національної безпеки, а основними сучасними тенденціями розвитку публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту є: демократизація; інтернаціоналізація; децентралізація; впровадження державно-громадського управління. У більшості країн світу для вирішення завдань попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій, а також завдань цивільного захисту (оборони) створені спеціалізовані державні системи, основними завдання яких є: організація та здійснення заходів з профілактики природних і техногенних катастроф; підготовка до можливого виникнення природних і

техногенних катастроф; попередження, прогнозування, планування, оповіщення населення щодо надзвичайних ситуацій; ліквідація наслідків аварій, катастроф, стихійних лих, військових дій тощо.

4. Проведено аналіз надзвичайних ситуацій в Україні за видами (техногенного, природного, соціального характеру) та рівнями (державного, регіонального, місцевого, об'єктового рівнів) в контексті причин виникнення, класифікації та їх наслідків. З'ясовано, що хоча кількість надзвичайних ситуацій за останні десять років в Україні є відносно стабільною, однак достатньо високою, а їх перебіг супроводжується досить великою кількістю постраждалих та загиблих, а також значними матеріальними збитками. В умовах російської військової агресії кількість надзвичайних ситуацій техногенного та соціального характеру, ризики їх виникнення значно збільшилися для більшості регіонів України. Надзвичайні ситуації стають більш складними, різноманітними і нетиповими з важкими наслідками, як для населення, так і для територій, що ускладнює можливість швидкого й належного реагування на них, через недостатньо відпрацьований алгоритму дій, як в системі публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, так і серед населення. Тому в сучасних умовах необхідно сформувати єдині методологічні основи щодо збору, обробки, зберігання та оприлюднення даних моніторингу стану навколишнього природного середовища, об'єктів критичної інфраструктури та ризиків виникнення надзвичайних ситуацій в цілому.

5. Визначено особливості становлення, формування і розвитку системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні. Після ухвалення 24 серпня 1991 р. Верховною Радою Акту проголошення незалежності України, у сфері цивільного захисту розпочався новий етап, як служби суверенної держави, а саме було законодавчо оформлено цивільну оборону України, як державну систему органів управління, сил і засобів, що створюються для організації і забезпечення захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного,

екологічного, природного та воєнного характеру. У 2004 р. замість терміну «цивільна оборона» законодавчо було впроваджено категорію «цивільний захист», як систему організаційних, інженерно-технічних, протиепідемічних та інших заходів, які здійснюються... з метою запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій, які загрожують життю та здоров'ю людей, завдають матеріальних збитків у мирний час і в особливий період». У 2013 р. «Кодекс цивільного захисту України» надає наступне визначення цивільному захисту – функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період. Тобто відбулося суттєве зрушення змістовного навантаження цивільного захисту з «системи заходів...» на «функцію держави...». Події, що мали місце в Україні протягом 2014-2015 рр. (російська анексія АР Крим, початок проведення антитерористичної операції на сході України, ратифікація Україною Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, затвердження програми реформ «Стратегія – 2020») призвели до перегляду на законодавчому рівні ролі та місця цивільного захисту та визнанні органів та підрозділів цивільного захисту суб'єктами забезпечення національної безпеки. Сучасний етап розвитку системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту розпочався у 2022 р. і відбувається в умовах російської військової агресії проти України. У зв'язку з цим введено в дію план цивільного захисту України на особливий період, згідно з яким органи публічного управління та підрозділи ДСНС продовжили виконувати свої завдання вже в умовах воєнного стану, а саме, завдання з ліквідації наслідків бойових дій та обстрілів населених пунктів російськими військами, надання допомоги постраждалому населенню та місцевим органам влади в організації евакуації населення тощо. Тобто органи публічного управління та адміністрування і підрозділи цивільного захисту в сучасних умовах є

суб'єктами забезпечення національної безпеки, державної незалежності та територіальної цілісності України.

6. Визначено результативність механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, які в умовах воєнного стану в Україні в цілому забезпечують виконання покладених на них функцій та завдань щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (в тому числі завдяки впровадженню цифрової бази даних протимінної діяльності IMSMA та підвищенню навичок її використання при проведенні гуманітарного розмінування територій). Однак механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту не є достатньо ефективними в питаннях запобігання та протидії надзвичайним ситуаціям, пожежам та іншим небезпечним подіям, що потребує: подальшого формування культури безпеки у населення; створення ефективної системи інформування (статистики) про причини виникнення надзвичайних ситуацій та загибелі людей; запровадження нових підходів до перевірок через зміну існуючої системи державного нагляду; подальшої реорганізації сил цивільного захисту через розвиток місцевих пожежно-рятувальних підрозділів у територіальних громадах, в тому числі добровільних; створення додаткових піротехнічних підрозділів, які проводитимуть розмінування українських територій із залученням міжнародних партнерів для навчання українських піротехніків; розвитку державної системи гідрометеорологічних спостережень та прогнозування, реалізації програми технічного переоснащення гідрометеорологічних підрозділів, а також проекту «Модернізація та технічне переоснащення Українського гідрометеорологічного центру та мережі спостережень гідрометеорологічних організацій ДСНС»; підвищення професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування з питань цивільного захисту, в тому числі шляхом проведення курсів перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців з використанням сучасних методів, форм і засобів навчання.

7. З'ясовано проблеми і суперечності публічного управління та

адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні, які полягають у: недосконалості нормативно-правового забезпечення функціонування сфери цивільного захисту; недостатній координації дій органів публічного управління та адміністрування, в тому числі у сфері цивільного захисту з питань запобігання виникненню та подолання надзвичайних ситуацій на загальнодержавному, регіональному і місцевому рівнях; недостатньому рівні планування, координації і забезпечення безпеки під час проведення масштабних заходів з подолання надзвичайних ситуацій, організація яких потребує узгодження між різними службами та інституціями; недостатньому рівні матеріально-технічної та фінансової державної підтримки рятувальників та рятувальних підрозділів; недостатній ефективності навчання фахівців у сфері цивільного захисту та населення щодо відповідним діям в умовах надзвичайних ситуацій; відсутності ефективного механізму моніторингу, систематичного спостереження і контролю за об'єктами, процесами й системами захисту, прогнозу зон і наслідків ймовірних надзвичайних ситуацій, впровадження превентивних заходів щодо зменшення їх масштабів, збирання, оброблення, передавання та збереження зазначеної інформації; недосконалості системи безперервного збору і аналізу відповідної інформації щодо прогнозування, запобігання та подолання надзвичайних ситуацій, а також її поширення серед відповідних органів публічного управління та адміністрування різних рівнів. Це вимагає зміни ролі цивільного захисту та перетворення його у продуктивний соціально-безпековий фактор сталого розвитку країни, як необхідної передумови забезпечення національної безпеки.

8. Визначено концептуальні засади стратегії публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні, яка на сучасному етапі державотворення потребує системної трансформації, а пріоритетними напрямками мають стати: конкретизація цілей державної політики, як поточних, так і середньо- та довгострокових з метою формулювання відповідних пріоритетів та напрацювання моделей та механізмів координації

інституцій та інститутів у сфері цивільного захисту в умовах воєнного стану в країні; перехід від системи державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки до ефективної системи запобігання надзвичайним ситуаціям та профілактики пожеж; пріоритетність питань прогнозування та запобігання виникненню надзвичайних ситуацій різних типів і видів, відпрацювання можливих сценаріїв їх розвитку, а також організації заходів цивільного захисту та оперативного реагування на їх виникнення; подальше реформування ДСНС (підвищення спроможностей сил цивільного захисту шляхом збільшення розрахунків пожежно-рятувальних підрозділів, їх переоснащення сучасною технікою та обладнанням; реформування та розвиток відомчої системи освіти та науки); цифрова трансформація публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні, що передбачає відповідну діджиталізацію державних сервісів у зазначеній сфері; модернізація загальнодержавної та територіальних систем оповіщення з метою своєчасного інформування населення про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій; посилення профілактичної роботи серед населення для зменшення кількості смертельних випадків внаслідок надзвичайних подій. Це сприятиме забезпеченню сталого безпекового розвитку країни, необхідного рівня національної безпеки та державної незалежності України.

9. Обґрунтовано шляхи трансформації публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції України, а саме: імплементація до чинного законодавства України термінології та визначень, що відповідають міжнародним стандартам у сфері управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій, існуючим стандартам НАТО та законодавству ЄС у сфері цивільного захисту; перегляд нормативно-правових актів у сфері пожежної та техногенної безпеки в частині зменшення тиску на бізнес; імплементація європейських стандартів відповідно до Угоди про асоціацію України з ЄС щодо запровадження ризик-орієнтовного підходу до

управління техногенною та пожежною безпекою; підготовка кваліфікованих фахівців у сфері цивільного захисту зі знанням європейського права в зазначеній сфері шляхом перегляду стандартів вищої освіти всіх рівнів за спеціальностями, пов'язаними зі сферою цивільного захисту згідно з європейськими вимогами до відповідних освітніх програм; підвищення взаємосумісності підрозділів ДСНС України з підрозділами відповідних державних інституцій інших країн шляхом активної співпраці в межах НАТО та Механізму цивільного захисту Європейського Союзу (UCPM) через участь у спільних навчаннях, проєктах, обмін експертами та досвідом, що дозволить українським силам цивільного захисту краще розуміти різні практичні та методичні підходи щодо проведення рятувальних операцій та діяти спільно та взаємозамінно з рятувальниками інших країн в умовах запобігання надзвичайним ситуаціям та подолання їх наслідків через співпрацю з країнами-членами UCPM та НАТО. Тобто в умовах європейських та євроатлантичних прагнень України, державна політика має передбачати відповідну зміну не тільки політичних, економічних, соціальних, екологічних, а й безпекових аспектів розвитку держави, в тому числі відповідну трансформацію публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах існуючих викликів та ризиків сьогодення.

10. Окреслено напрями удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні, а саме:

– політико-адміністративного механізму – посилення регіональної та транскордонної співпраці України у сфері цивільного захисту, в тому числі шляхом реалізації проєктів: Єдиного аеромедичного простору (збільшення авіаційного парку ДСНС, призначеного для гасіння пожеж, розвиток пунктів базування гелікоптерів для аеромедичної евакуації та транспортування донорських біоматеріалів, а також надання населенню усіх регіонів України максимально швидкого доступу до медичної допомоги у разі загрози їх життю) та Європейського хабу пожежної безпеки (створення ситуаційного центру моніторингу, який аналізуватиме супутникові термознімки, а

отримана інформація дозволить попереджувати та ліквідовувати надзвичайні ситуації на ранній стадії) задля підвищення оперативності реагування на надзвичайні ситуації авіаційними силами в Україні та допомоги країнам Європи у протидії надзвичайним ситуаціям і стихійним лихам;

– інституційно-правового механізму – адаптація нормативно-правової бази України у сфері цивільного захисту до законодавства ЄС та стандартів НАТО; вдосконалення відповідних законодавчих актів з метою реалізації міжвідомчої співпраці в межах здійснення заходів у сфері гуманітарного розмінування та протимінної діяльності; створення державного органу з питань протимінної діяльності, який здійснюватиме координацію зусиль усіх учасників процесу, як державних, так і неурядових у зазначеній сфері; прийняття законопроектів, що направлені на формування системи управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій та застосування ризик-орієнтованого підходу;

– організаційно-економічного механізму – передбачення в державному та місцевих бюджетах додаткових видатків з метою реалізації заходів та проєктів у сфері цивільного захисту в умовах воєнного стану; підвищення рівня соціального захисту рятувальників (збільшення заробітної плати, забезпечення житлом тощо); об'єднання коштів місцевих бюджетів територіальних громад на договірній основі для виконання спільних завдань щодо розвитку сфери цивільного захисту на місцевому рівні та створення розгалуженої мережі пожежно-рятувальних підрозділів, в тому числі добровільних; залучення всіх можливих фінансових джерел для матеріально-технічної модернізації сфери цивільного захисту (наприклад, модернізація системи авіаційної безпеки та забезпечення сил цивільного захисту літаками та гелікоптерами, як українського, так і іноземного виробництва); запровадження екологічного страхування, як одного з інструментів управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій;

– інформаційно-комунікаційного механізму – реконструкція інформаційно-телекомунікаційних систем та створення центру

супутникового моніторингу; впровадження цифрового радіозв'язку та забезпечення електронними планшетами чергових підрозділів; запровадження нової системи оповіщення про надзвичайні ситуації за допомогою операторів мобільного зв'язку через технологію Cell Broadcast, яка має значні переваги над SMS-інформуванням (повідомлення відразу виводиться на екран телефону, поверх усіх програм або заблокованого екрана, з одночасним гучним запобіжним звуковим сигналом) і дозволяє оперативно інформувати населення про загрозу виникнення надзвичайних ситуацій чи інших небезпечних подій в режимі реального часу та про послідовність дій у цих ситуаціях; використання сучасних комунікативних технологій (паблік рілейшнз, прямий маркетинг, реклама, product placement тощо) для інформування населення щодо питань запобігання, протидії та ліквідації надзвичайних ситуацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адамська О. Антикризове управління в контексті реагування на регіональні виклики: теоретико-методологічний аспект. Ефективність державного управління. 2018. Вип. 2, 30-38.
2. Актуальні проблеми забезпечення цивільного захисту населення і територій територіальних громад в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні. URL.: https://www.slideshare.net/MIA_Ukraine/ss-77467969.
3. Алхемері М.А. Теоретичні засади розвитку антикризового публічного управління територіями. Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. 2018. Т.29(68), 60-65.
4. Амосов О., Гавкалова Н. Моделі публічного адміністрування (архетипова парадигма). Публічне управління: теорія та практика. 2013. Спец.вип. С. 6-13. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_spets.
5. Амосов О. Ю. Перетворення механізмів державного регулювання економічного розвитку. Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр.: у 2 ч. / за заг. ред. Г. І. Мостового, Г. І. Одинцової. Х. : ХарPI НАДУ, 2001. Ч. 2. С. 10–16.
6. Аналіз масиву карток обліку пожеж (pog_stat) за 12 місяців 2016 року / Український науково-дослідний інститут цивільного захисту. 2017. URL: http://undicz.dsns.gov.ua/files/2017/2/2/AD_12_2016.pdf.
7. Аналіз структури системи підготовки кадрів у сфері цивільного захисту / О. Ю. Малеван, Ю. П. Теревєрзін // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2013. № 2. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua>.
8. Андреев С. О. Державні системи цивільного захисту: інституціональні засади та проблеми розвитку : монографія / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Харків : Тім Пабліш Груп, 2017. 432 с.

9. Андреев С.О. Основні недоліки організаційних засад функціонування єдиної державної системи цивільного захисту на нинішньому етапі її розвитку. Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львів : Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2014. Вип. 39. С. 219-230.

10. Андреева Т.Є., Гетьман О.А., Терещенко Д.А. Процесний підхід до управління кадровим потенціалом органів державної влади. Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2018. № 4 (63). С. 199-206. URL.: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2018_4_31.

11. Антикризове управління національною економікою : монографія / І. Малий, І. Радіонова, Л. Ємельяненко та ін. / за заг. ред. І. Малого. К.: КНЕУ, 2017. 368 с.

12. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. К. : Омега-Л, 2004. 584 с.

13. Афанас'єв І. М. Досвід ліквідації аварій на автотранспорті. Досвід взаємодії служб щодо надання невідкладної допомоги постраждалим // Сучасний стан цивільного захисту України: перспективи та шляхи до Європейського простору : матеріали 17 Всеукр. наук.-практ. конф. рятувальників. К. : ІДУЦЗ, 2015. С. 454–456.

14. Базарна О.В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління. URL.: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vsunu/2012_1_2/Bazarna.pdf.

15. Бакуменко В. Д. Державна політика. Енцикл. Держ. упр. : у 8 т. / наук.-ред.колегія : Ю. В. Ковбасюк [та ін.]; Нац. Акад.. держ. упр. При Президентові України. Київ : НАДУ, 2011. Т.4 : Галузеве управління. С. 122–123.

16. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення : Навчальний посібник. К. : ВПЦ АМУ, 2011. 444 с.

17. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні : навч. посіб. : [у 2 ч.] / В. Д. Бакуменко. Ч. 1 : Теоретико-методологічні засади. К. :

ВПЦ АМУ, 2010. С. 71–76.

18. Бакуменко В.Д. Системно-ситуаційний аналіз державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України / Механізми регулювання інтеграційних процесів в Україні: навч. посіб. / [І.В. Артьомов, В.Д. Бакуменко, В.Д. Бондаренко та ін.]. Ужгород: Ліра, 2009. С. 81-99.

19. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія. К.: Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.

20. Барило О. Г. Інформаційне забезпечення органів державного управління у надзвичайних ситуаціях // Науковий вісник Академії муніципального управління. 2013. № 4. С. 77–84.

21. Бебик В. М. Політологія для політика і громадянина : монографія / В. М. Бебик. К. : МАУП, 2003. 424 с.

22. Безена І.М. Формування механізмів антикризового управління на регіональному рівні в умовах децентралізації. Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2020. № 2(70), 45-51.

23. Безуглов О.Є. Особливості підготовки фахівців для пожежно-рятувальної справи у республіці Польща. Бюлетень № 2 (6), 2003 р. URL: [http://edumns.org.ua/nmc/9/N2\(6\)_03.doc](http://edumns.org.ua/nmc/9/N2(6)_03.doc).

24. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество: опыт социального прогнозирования. Перевод с английского. Изд. 2-ое, испр. и доп. К. :Academia, 2004. 788 с.

25. Бельский А. Спасательная работа в Финляндии // Гражданская защита, № 6, 1998. С. 31.

26. Бельский К. С. Полицейское право. Лекционный курс / К. С. Бельский ; под ред. канд. юрид. наук А. В. Куракина. М. : Дело и Сервис, 2004. 816 с.

27. Белай С.В., Лісцин В.Е. Вирішення задач з моніторингу кризових явищ в українському суспільстві шляхом використання інструментів

геопросторового та статистичного аналізу : монографія. Х.: НА НГУ, 2019. 116 с.

28. Белай С.В., Мацюк В.В., Євтушенко І.В. Теоретико-методичні засади підготовки кадрів у сфері захисту критичної інфраструктури України. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. Х. : НУЦЗУ, 2021. Випуск 2(15). С. 342-350.

29. Бойко О.А. Державне управління у сфері цивільного захисту: грані міжнародного співробітництва в контексті євроінтеграції України // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Вип. 1 (58) : Ч.1 Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2019. С. 123-130.

30. Бойчук М.А. Влада і громадянське суспільство: механізми взаємодії: Монографія. К.: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2007. 211 с.

31. Большая советская энциклопедия. М. : Сов. энциклопедия, 1969–1978.

32. Бондаренко О.Г., Белай С.В. Методологічні основи дослідження державного управління логістичним забезпеченням спільних дій сил безпеки при реагуванні на кризові ситуації. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2019. № 6. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1449>.

33. Бутівченко С.В. Пріоритетні напрями європейської інтеграції України та механізми їх регулювання // Механізми регулювання інтеграційних процесів в Україні: навч. посіб. / [І.В. Артьомов, В.Д. Бакуменко, В.Д. Бондаренко та ін.]. Ужгород: Ліра, 2009. С. 139-161.

34. Василенко І.А. Государственное управление в странах Запада; США, Великобритания, Франция, Германия : учеб. пособие. М : Логос, 2000. - 200 с.

35. Васильєва О.І., Васильєва Н.В. Концептуальні засади сталого розвитку територіальних громад / Інвестиції: практика та досвід, № 8. 2018, С. 74 – 78.

36. Введение в кибернетику. М. : Изд-во иностр. л-ры, 1959. 432 с.
37. В Державній службі України з надзвичайних ситуацій відбулося засідання Колегії щодо пріоритетних напрямів розвитку Служби. URL: <https://zt.dsns.gov.ua/uk/news/ostanni-novini/20594>.
38. Виконавча влада і адміністративне право / за заг ред. В. Б. Авер'янова. К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2002. 668 с.
39. Вильсон В. Наука государственного управления // Классики теории государственного управления: американская школа. М.: Изд-во Московского унта, 2003. С. 34.
40. Висоцький О.Ю., Висоцька О.Є., Шаров Ю.П. Основи державного управління: Конспект лекцій. У двох частинах. Частина І. Дніпропетровськ: НМетАУ, 2008. 52 с.
41. Вітер Д. В. Адаптація законодавства України до вимог Європейського Союзу // Механізми регулювання інтеграційних процесів в Україні: навч. посіб. / [І.В.Артёмов, В.Д.Бакуменко, В.Д.Бондаренко та ін.]. Ужгород: Ліра, 2009. С. 209-226.
42. Владимиров Н. Вузы и гражданская оборона // Musdienu izglitibas problernas. 2010. № 5. URL: http://www.tsi.1v/Research/Conference/MIP_2010/5.pdf.
43. Вогнеборці. Історія пожежництва на теренах сучасної України: [Науково-популярне видання]. Київ: ТОВ «Київська книжково-журнальна фабрика», 2018, 460 с.
44. Возжеников А. Национальная безопасность: теория, политика стратегия. М. : НПО. Модуль, 2000. 240 с.
45. Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб. К. : МАУП, 2003. 240 с.
46. Волянський П.Б., Гур'єв С.О., Соловйов О.С., Терент'єва А.В. Кризовий менеджмент і принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій / монографія. К.: Парлам. вид-во, 2021. 432 с.
47. Волянський П.Б., Євсюков О.П., Терент'єва А.В. Імплементація

світового досвіду підвищення кваліфікації державних службовців з урахуванням специфіки сфери цивільного захисту // Державне управління. Науковий збірник ІДУЦЗ. 2015. Вип. № 3. С. 56-63.

48. Волянський П.Б., Талан І.С. Організаційно-правове забезпечення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях // Інвестиції: практика та досвід № 5 : Вид-во ТОВ «ДКС-центр», 2015. С. 86 – 91. URL : <http://www.investplan.com.ua/?n=5&y=2015>.

49. Воробьев Ю.В. В американском «МЧС» // Гражданская защита, № 1, 1997. С. 25-26.

50. Воронов А. Управление органами внутренних дел в сфере обеспечения общественной безопасности : монография. М. : Мир, 2002. 220 с.

51. Воротін В.Є. Шляхи модернізації механізмів і інструментів державного та регіонального управління в Україні. Регіональна політика: історія, політико-правові засади, архітектура, урбаністика (зб. наук. пр.). Вип. IV. Нац. ун-т Нац. ун-т будів і архіт-ри., Київ: «Бескиди». Том 1. 2018. С. 146-153.

52. Гаман П. Управління єдиною системою цивільного захисту на державному рівні. URL: <https://ns-plus.com.ua/2019/03/08/upravlinnya-yedynoyu-systemoyu-tsyvilnogo-zahystuna-derzhavnomu-rivni-2/>.

53. Глава британської спецслужби: українці досягають успіху у веденні сучасної війни. URL : <https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/05/10/7139164/>.

54. Глебова И.Н. Испытание огнем. Очерк истории Харьковской пожарной охраны, Харьков, издательство «Прапор», 1991.

55. Глосарій Програми розвитку ООН. URL.: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/>.

56. Гонтаренко Л.О. Деякі підходи щодо побудови психограми працівників чергово-диспетчерської служби екстреного виклику МНС України // Збірник тез Міжнародного науково-практичного круглого столу

(м. Київ, 26.09.2019) наукових праць інституту психології ім. Г. С. Костюка АПН України / за ред. С. Д. Максименка. Київ: Логос, 2006. Т. 7. Вип. 9. С. 43–53.

57. Гошко Т. Нариси з історії Магдебурзького права в Україні XIV – початку XVI століття Л. 2002. 244.

58. Гражданская оборона некоторых зарубежных стран. URL: <https://ohranatrud-ua.ru/grazhdanskaya-oborona/956-grazhdanskaya-oborona-v-zarubezhnykh-stranakh.html>.

59. Гуднау Ф. Политика и управление // Классики теории государственного управления: американская школа. М.: Изд-во Московского унта, 2003. С. 43-44.

60. Гудович О. Д., Тищенко В. О. Механізми планування діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту України. Науковий Вісник академії муніципального управління : зб. наук. пр. 2013. Вип. 4. С. 97.

61. Гудович О. Д. Механізми планування діяльності єдиної державної системи цивільного захисту України // Науковий вісник академії муніципального управління : зб. наук. пр. 2013. Вип. 4. С. 91–99. (Серія: Управління).

62. Двадцять п'ять років на варті. Черкаський інститут пожежної безпеки ім. Героїв Чорнобиля. Короткий історичний нарис. Кол. авторів. Черкаси, 1998 р. 314 с.

63. Денис Монастирський презентував пріоритетні напрями діяльності МВС. URL. :<https://zk.dsns.gov.ua/ua/Ostanni-novini/14673.html>.

64. Державне регулювання економіки / С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко та ін. К.: КНЕУ. 2000. 316 с.

65. Державне управління: навчальний посібник / Малиновський В.Я. К., 2003. 576 с.

66. Державне управління : підручник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васша ; за ред. А.Ф. Мельник. К. : Знання, 2009. 582 с.

67. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація.

монографія / кол. авт. ; відп. ред. П.Р. Нижник. К. : УАДУ, 1997. 448 с.

68. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: навчальний посібник/ ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко. Львів: Видавництво Національного ун-ту "Львівська політехніка", 2002. 352 с.

69. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження КМУ від 24 черв. 2016 р. № 474-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80#n9>.

70. Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій : Указ Президента України від 16.01.2013 р. № 20/2013 // Офіційний вісник України. 2013. № 5. Ст. 154.

71. Деякі питання удосконалення системи моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики. Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2017 р. № 1029. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1029-2017-%D0%BF>.

72. Дідківська Л.І. Державне регулювання економіки. К.: Знання-Прес, 2000. 209 с.

73. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М. та ін. Публічне адміністрування в Україні: навч. посібник / [за заг. ред. В.В. Корженка, Н.М. Мельтюхової]. Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.

74. Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників МНС України» // Науково-освітний портал ДСНС України. URL.: <http://edu-mns.org.ua/nmc/457/DKHP-2009.pdf>.

75. Доманский В. Пожарная статистика в странах-членах КТИФ и в Украине. К. 2002. 189 с.

76. Домбровська С.М. Державне управління вищою освітою в умовах трансформаційних змін: монографія. Харків: Оберіг, 2010. 176 с.

77. Домбровська С.М., Мороз В.М., Грень Л.М., Леоненко Н.А., Мороз С.А. Державне управління забезпеченням гендерної рівності в Україні: монографія. Х.:НУЦЗУ, 2018. 251 с.

78. Донських М. П. Деякі аспекти організації цивільного захисту на суб'єктах господарювання // Державне управління: теорія та практика. 2015. № 2. С. 23–28.

79. ДСНС «зекономила» 0,01% на пожежних машинах МАЗ від «ляшківців» за півмільярда. <https://nashigroshi.org/2021/06/29/dsns-zekonomyla-0-01-na-pozhezhnykh-mashynakh-maz-vid-liashkivtsiv-za-pivmiliarda/>.

80. ДСТУ 5058:2008 Навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях. Безпека у надзвичайних ситуаціях. Основні положення: Наказ Держспоживстандарту України № 274 від 08.08.2008 р. URL.: http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id_doc=72842.

81. Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб.: у 15 ч. / за заг. ред. А.І. Семенченка, В.М. Дрешпака. К., 2017. Частина 10: Електронні послуги / [Р.М. Матвійчук, С.П. Кандзюба]. К.: ФОП Москаленко О. М., 2017. 60 с.

82. Енциклопедія державного управління: у 8 томах / Нац. акад. держ. упр. При Президентіві України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011.

83. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К. : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с.

84. Енциклопедичний словник з пожежної безпеки. УНДІЦЗ. Київ: ТОВ «Літера-Друк», 2016, 372 с.

85. Емельянов В. Гражданская оборона Франции. Зарубежное военное обозрение. 1991. №9 С. 61-69.

86. Євсюков О.П. Модель забезпечення соціально-економічної безпеки держави в умовах сучасних викликів як феномен формування відносин у ній. Публічне управління і адміністрування в Україні. 2018. № 4, 113-117.

87. Забезпечення інституційних основ підтримки прийняття рішень

щодо попередження, реагування та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій : Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень. 19.05.2014. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/zabezpechennya-instituciynikh-osnov-pidtrimki-priynyattya-rishen>.

88. Загальна теорія держави і права : підруч. для студ. юрид. ВНЗ / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Х. : Право, 2009. 584 с.

89. Закон Кыргызской Республики от 24 мая 2018 года №54 «О Гражданской защите». URL.: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=107262.

90. Закон Республики Казахстан «О гражданской защите». URL.: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31534450&pos=169;-36#pos=169;-36.

91. Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» № 2680-VIII від 7 лютого 2019 р. URL.: https://ips.ligazakon.net/document/view/t192680?an=8&ed=2019_02_07.

92. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII // Офіційний сайт. URL.: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

93. Закон України «Про освіту» № 2145-VII від 05.09.2017 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#n1235>.

94. Закон України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 року № 1556-VII (Офіційний вісник України від 15.08.2014 - 2014 р., № 63, стор. 7, стаття 1728, код акту 73423/2014).

95. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Офіційний сайт. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

96. Закон України «Про пожежну безпеку» від 17 грудня 1993 р. URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3745-12#Text>.

97. Закон України «Про правові засади цивільного захисту» від 24 червня 2004 року № 1859-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1859-15#Text>.

98. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 № 1508-VII // Офіційний сайт. URL: <http://rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

99. Закон України «Про Цивільну оборону України» від 3 лютого 1993 року № 2974-XII. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2974-12#Text>.

100. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності у сфері довкілля та щодо цивільного захисту на період дії воєнного стану і у відбудовний період» від 15 березня 2022 р. № 2132-IX. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2132-20#Text>.

101. Засулько С. С. Оперативне управління ДСНС в особливих умовах // Проблеми цивільного захисту: управління, попередження, аварійно-рятувальні та спеціальні роботи : зб. тез міжнар. наук.-практ. конф. Х. : Національний університет цивільного захисту України, 2014. С. 15–19.

102. 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/aa-implementation-report-2015-2020-ukr-final.pdf>.

103. Звіт про науково-дослідну роботу: «Провести аналіз функціонування системи підготовки кадрів у сфері цивільного захисту та обґрунтувати шляхи її реформування («Система підготовки кадрів ЦЗ» (заклучний)». УКРНДІЦЗ. К. 2016. 345 с.

104. Звіт про основні результати діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій у 2020 році. URL.: <https://www.dsns.gov.ua/files/202.pdf>.

105. Звіт про основні результати діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій у 2021 році. URL.:

<https://dsns.gov.ua/upload/2/6/8/1/6/>

9/

1VSPPfkqdkExu8pkT9nQ6J8VV4MIcND2gG9vEIBb.pdf.

106. Зеркалов Д.В. Екологічна безпека: управління, моніторинг, контроль Київ: КНТ, Дакор, Основа, 2007. 412 с.

107. Зюзь О. С. Теоретичні аспекти визначення змісту поняття «механізми публічного управління у сфері поводження з твердими побутовими відходами». Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2019. Вип. 1. С. 82–89.

108. Измалков В. Техногенная и экологическая безопасность и управление риском М., СПб., 1998. 357 с.

109. Інституціоналізація публічного управління в Україні : наук.-аналіт. доп. / за заг. ред. М. М. Білинської, О. М. Петрось. Київ : НАДУ, 2019. 210 с.

110. Інформація про стан та проблеми функціонування єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру. URL: [http:// www. mns.gov.ua/content/ program_KMU_ inform.html](http://www.mns.gov.ua/content/program_KMU_inform.html).

111. Інформаційно-аналітична довідка про виникнення НС в Україні упродовж 2019 року. URL : <https://www.dsns.gov.ua/ua/Dovidka-za-kvartal/103179.html>.

112. Інформаційно-аналітична довідка про виникнення НС в Україні протягом 2016 року / Державна служба України з надзвичайних ситуацій. URL: <http://www.dsns.gov.ua/ua/Dovidka-za-kvartal/53575.html>.

113. Інформація про стан та проблеми функціонування єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру / Кабінет Міністрів України. URL: [http://www.mns.gov.ua/ content/ program_KMU_ inform.html](http://www.mns.gov.ua/content/program_KMU_inform.html).

114. Історія пожежництва Волині. Бюлетень з історії пожежно-рятувальної служби Волинської області. Ф. Мандзюк, В. Нестеров, Д. Ляпун, В. Лукашевич. Луцьк, 2015.

115. Історія гірничорятувальної справи. URL.: <http://miningwiki.ru/>

wiki/.

116. Історія цивільної оборони. URL.: http://cdn.sbor.ru/Files/file/istoriya_go.pdf.

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

118. Квашук В. П. Система цивільного захисту та безпеки держави, проектно-орієнтоване управління: компетентісний підхід // Вісник ЛДУ БЖД : зб. наук. пр. 2013. № 7. С. 92–99.

119. Кізілова С. Відновлення після війни: Кабмін передбачив цільову мобілізацію громадян. URL : <https://www.pravda.com.ua/news/2022/05/7/734474/>.

120. Клименко Н. Г. Зарубіжний досвід функціонування систем державного управління в умовах надзвичайних ситуацій та основні тенденції їх подальшого розвитку // Збірник наукових праць НАДУ / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. К. : Вид-во НАДУ, 2007. Вип. 1. С. 26–40.

121. Клишко С.Г., Пригода В.М., Сизоненко В.О. Людський капітал: світовий досвід і Україна: монографія. Київ: Основа, 2016. 224 с.

122. Ковальчук В.М. Міжнародна інтеграція діяльності пожежно-рятувальних служб країн ЄС // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ. Вип. 39: у 2 ч. Ч. 1 : Державне управління / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2014. С. 272-279.

123. Кодекс цивільного захисту України : Закон України № 5403-VI від 02.10.2012 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

124. Кодекс цивільного захисту України // Відомості Верховної Ради України. 2013. № 34-35. Ст. 458.

125. Коледж пожарной безопасности и гражданской защиты // Официальный сайт Государственной пожарно-спасательной службы Латвии. URL.: <http://www.vugd.gov.lv>.

126. Колодій А. Ф. Поняття і концепції демократичного врядування як напряму політичних досліджень. Демократичне врядування у контексті глобальних викликів та кризових ситуацій : матеріали наук. практ. конф. (3 квіт. 2009 р., м. Львів) / за наук. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2009. С. 48.

127. Колпаков В.М. Теория и практика принятия управленческих решений: Учеб.пособие. К.: МАУП, 2000. 256 с.

128. Конституція України. Редакція від 01.01.2020 р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

129. Конституція України. К. : Комітет виборців України, 1996. 56 с.

130. Концепція Державної цільової програми розвитку системи цивільного захисту на період до 2013 року. URL.: <https://dsns.gov.ua/news/ostanni-novini/4847>.

131. Коробкін В., Яковлева Я. Удосконалення системи цивільного захисту територіальних громад як запорука підвищення рівня спроможностей єдиної державної системи цивільного захисту. Науковий вісник: Державне управління. 2022. № 1(11), 42-60.

132. Костенко В. Модернізація державної системи цивільного захисту в контексті європейської інтеграції України // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. ДРІДУ НАДУ. Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2013. Вип. 4 (19). С. 111.

133. Країни Балтії і Польща закликали ЄС сформувати місію саперів в Україні. URL : <https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/05/13/7139352/>.

134. Крапивенский С. Э. Социальная философия : ученик для студентов вузов. Волгоград : Комитет по печати, 1996. 352 с.

135. Кроки крізь полум'я. / Упоряд. А.Й. Семенюк. Львів: Каменяр, 1988. 78 с.

136. Кропивницький В. С. Публічне управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні: теорія, методологія, практика : монографія. Харків : «Діса Плюс», 2022. 332 с.

137. Кропивницький В.С., Коваленко В.В. Роль цивільного захисту у забезпеченні національної безпеки України. Науковий вісник: Державне управління. № 1 (2018). С. 48–56.

138. Кропивницький В.С. Проблеми та суперечності публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні // Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2018. Вип. 2 (9). С. 574–579. (Серія «Державне управління»).

139. Кропивницький В.С., Жукова І.В. Вивчення та аналіз соціальних запитів громадян для коригування державних рішень. Науковий вісник: Державне управління. № 2 (2019). С. 76–83.

140. Кропивницький В.С. Еволюція механізмів державного управління формуванням підрозділів боротьби з надзвичайними ситуаціями в Україні. Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління : електронне наукове видання : збірник. 2020. № 3 (9). червень. Київ : Видавництво Ліра-К, 2020. С. 231–244.

141. Кропивницький В.С. Особливості формування та розвитку механізмів державного управління пожежною охороною України у світовій історії пожежництва. Електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека». 2020. №4 (12). С. 40–44. <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/15885904278398.pdf>.

142. Кропивницький В.С., Каршиєва А.І. Державно-правові аспекти електронного вирішення спорів галузі сфери інтернет та ІТ-технологій. Науковий вісник: Державне управління: № 3 (2020). С. 131–139.

143. Кропивницький В.С. Оцінка результативності механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні в сучасних умовах. Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2020. Вип. 2 (13). С. 171–181. (Серія «Державне управління»).

144. Кропивницький В.С. Сучасний стан та ефективність системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту на

регіональному рівні. Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2021. Вип. 1 (14). С. 320–328. (Серія «Державне управління»).

145. Кропивницький В.С. Нормативно-правові засади публічного управління та адміністрування процесу навчання населення України у сфері цивільного захисту // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2021. № 1 (59). С. 206–212.

146. Кропивницький В.С., Майстро С.В. Механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в зарубіжних країнах. Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць. Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2021. Вип. 2 (73). С. 164–170.

147. Кропивницький В.С. Шляхи трансформації публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах євроатлантичної інтеграції України // Державне будівництво. № 1/2021. Електронне наукове фахове видання ХарPI НАДУ при Президентіві України. URL. : <http://db.kh.ua/index.php/db/article/view/127/120>.

148. Кропивницький В.С. Трансформація механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах європейської інтеграції України // Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2021. Вип. 2 (15). С. 385–392. (Серія «Державне управління»).

149. Кропивницький В.С. Напрями вдосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні. Державне будівництво. Електронне видання. Харків. ХНУ ім. Каразіна. 2022. Вип. 1 (31). URL: <https://periodicals.karazin.ua/db/article/view/20366>.

150. Кропивницький В.С. Концептуальні засади стратегії публічного управління та адміністрування і системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту в Україні // Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. Х. :

Вид-во НУЦЗУ, 2022. Вип. 1 (16). С. 205–213. (Серія «Державне управління»).

151. Кропивницький В.С. Публичное управление и администрирование в сфере гражданской защиты Украины: особенности механизма международного сотрудничества. Власть и общество (история, теория, практика) : научный журнал. № 3 (55). Тбилиси: Изд-во ассоциации открытой дипломатии. 2020. С. 83-90.

152. Кропивницький В.С., Дишкант О.В. Особливості профорієнтації та професійно психологічного відбору до аварійно-рятувальних підрозділів. Теоретико-методологічні засади та сучасний досвід розроблення професіограм працівників системи МВС України: зб. тез Міжнар. наук.-практ. круглого столу (м. Київ, 26 вересня 2019 р.). Київ: ДНДІ МВС України, 2019. С. 79-81.

153. Кропивницький В.С. Інформаційне забезпечення агітаційно-профілактичної діяльності в системі публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту. Надзвичайні ситуації: безпека та захист: зб. тез X Всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю (м. Черкаси, 29 – 30 жовтня 2020 року). Черкаси: Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля Національного університету цивільного захисту України, 2020. С. 278-280.

154. Кропивницький В.С. Трансформація публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в контексті необхідності забезпечення національної безпеки держави. Службово-бойова діяльність сил сектору безпеки держави: сучасний стан, проблеми та перспективи: Збірник тез II Всеукраїнської науково-практичної конференції (Україна, м. Харків, 27 жовтня 2020 року). Х.: Національна академія Національної гвардії України, 2020. С. 55-56.

155. Кропивницький В.С. Сучасні аспекти публічного управління та адміністрування розвитку системи освіти та науки у сфері цивільного захисту в Україні. Реформування процесів публічного управління в сфері освіти та

науки України у глобалізаційному та інформаційному суспільстві: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (30 жовтня 2020 року) / за заг. ред. О.І. Пархоменко-Куцевіл. Переяслав, 2020. С. 96 – 101.

156. Кропивницький В.С. Результативність виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у сфері цивільного захисту. Організаційно-управлінське та економіко-правове забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ): Матеріали VI Всеукр. наук.-практ. конф., м. Черкаси, 19 берез. 2021 р. Черкаси: видавець Третяков О. М., 2021. С. 28 – 30.

157. Кропивницький В.С. Особливості та виклики публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в сучасних умовах / Актуальні проблеми розвитку управлінських систем: досвід, тенденції, перспективи: зб. тез матеріалів науково-практичної конференції, 25 березня 2021 р. / Електронне видання комбінованого використання Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Харків. 2021. С. 16-19. URL: <https://kbuaipa.kh.ua/>.

158. Кропивницький В.С. Інструменти правового забезпечення механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту України. Інформаційні технології: наука, техніка, технологія, освіта, здоров'я: тези доповідей XXIX міжнародної науково-практичної конференції MicroCAD-2021, 18-20 травня 2021 р.: у 5 ч. Ч. IV. / за ред. проф. Сокола Є.І. Харків: НТУ «ХПІ». С. 70.

159. Кропивницький В.С. Особливості освітньо-наукової та науково-технічної діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Формування дієвих механізмів державного управління з забезпечення державної безпеки: зб. тез Міжнар. наук.-практ. круглого столу (м. Харків, 14 травня 2021 р.). Харків: НУЦЗ України, 2021. С. 48-50.

160. Кропивницький В.С. Проблеми ефективності публічного управління діяльністю міжнародних організацій у сфері цивільного захисту в

умовах глобалізаційних викликів // Реформування процесів публічного управління в сфері освіти та науки України у глобалізаційному та інформаційному суспільстві: матеріали III міжнародної науково-практичної конференції (29 жовтня 2021 року) / за заг. ред. О.І. Пархоменко-Куцевіл. Переяслав, 2021. С. 189-193.

161. Кропивницький В.С. Особливості забезпечення ефективності підготовки фахівців цивільного захисту у вищих навчальних закладах в сучасних умовах // Тенденції, проблеми та шляхи їх вирішення у організаційно-методологічному забезпеченні підготовки фахівців : збірник наукових праць за матеріалами наукової інтернет - конференції з проблем вищої освіти і науки (18 листопада 2021 р.). Харків, ХНАДУ, 2021. С. 21-23. URL: <https://dl.khadi.kharkov.ua/course/view.php?id=2624>.

162. Кропивницький В.С. Необхідність удосконалення організаційно-управлінського забезпечення діяльності ЄДСЦЗ // Організаційно-управлінське та економіко-правове забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ): Матеріали VII Всеукр. наук.-практ. конф., м. Черкаси, 11 березня 2022 р. Черкаси: ЧПБ ім. Героїв Чорнобиля НУЦЗ України, 2022. С. 67-68.

163. Кропивницький В.С. Необхідність та напрямки удосконалення системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів для публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні // Публічне управління: освіта, наука, практика : матеріали Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, 18 березня 2022 р. / за заг. ред. В. П. Садкового. Х. : Вид-во НУЦЗУ, 2022. С. 62-64.

164. Кропивницький В.С. Публічне управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах війни в Україні // Публічне управління та адміністрування в умовах війни і в поствоєнний період в Україні : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. у трьох томах, м. Київ, ДЗВО «Університет менеджменту освіти» НАПН України, 15-28 квітня 2022 р.; ред. колегія : І.О. Дегтярьова, В.С. Куйбіда, П.М. Петровський та ін., уклад. Т.О. Мельник. Т. 1.

К. : ДЗВО «УМО» НАПН України, 2022. С. 74-77.

165. Кропивницький В.С. Розмінування як функція публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах воєнного стану в Україні // Держава ХХІ століття: погляд молоді (присвячена Дню науки): матеріали Всеукраїнської науково-практичної онлайн-конференції аспірантів, молодих учених та студентів, 16–20, 26 травня 2022 р. Житомир : «Житомирська політехніка», 2022. С. 538-539.

166. Кропивницький В.С. Трансформація системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах військового часу // Трансформація системи публічного управління в умовах військового часу : матеріали IV міжнародної науково-практичної конференції (3 червня 2022 року) / за заг. ред. О.І. Пархоменко-Куцевіл. Переяслав, 2022. С. 174-178.

167. Кропивницький В.С. Шляхи і способи оптимізації системи підготовки кадрів для ДСНС / Звіт про науково-дослідну роботу: «Провести аналіз функціонування системи підготовки кадрів у сфері цивільного захисту та обґрунтувати шляхи її реформування («Система підготовки кадрів ЦЗ») (заклучний)». УКРНДІЦЗ. К. 2016. С. 61-71.

168. Купряшин Г.Л., Соловьев А.И. Теория и механизмы современного государственного управления: Учебное пособие. М.: Изд-во МГУ, 2013. 642 с.

169. Куценко М. А. Формування державного замовлення на підготовку кадрів державної служби України з надзвичайних ситуацій // Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія : Економічні науки. 2013. № 2. С. 440-447. URL.: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vcndtue_2013_2_66.

170. Латинін М. А. Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання: монографія. Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр». 2006. 320 с.

171. Лещенко О. Я. «Гібридна війна» як науковий конструкт: проблеми

пошуку термінологічної та концептуальної сутності // Гілея: наук. вісник. К., 2017. Вип. 117. С. 262–267.

172. Лещенко О. Я. Вплив сучасних воєнно-політичних конфліктів на проблематику цивільного захисту: досвід Сирії та України // Вісник Дніпропетровського університету. Серія: Філософія. Соціологія. Політологія. Дніпро, 2016. № 5. С. 67–80.

173. Лещенко О. Я. Концептуальні напрямки трансформації державної системи цивільного захисту в умовах сучасних загроз національній безпеці // Вісник Дніпропетровського університету. Серія: Філософія. Соціологія. Політологія. Дніпро, 2017. № 5. С. 72–84

174. Лещенко О. Я. Міжнародний досвід трансформації систем цивільного захисту в умовах сучасних воєнно-політичних конфліктів // Молодий вчений («Young Scientist»): науковий журнал. Херсон, 2017. Вип. № 8 (48), серпень 2017 р. С. 339–344.

175. Лещенко О. Я. Питання забезпечення цивільного захисту в зонах воєннополітичного конфлікту: досвід України в умовах «гібридної війни» // Вісник Дніпропетровського університету. Серія: Філософія. Соціологія. Політологія. Дніпро, 2015. № 5. С. 228–237.

176. Лещенко О. Я. Політизація загроз у сфері цивільного захисту: сучасний досвід України // Вісник Дніпропетровського університету. Серія: Філософія. Соціологія. Політологія. Дніпро, 2015. № 4. С. 164–172.

177. Лещенко О. Я. Політичні аспекти прийняття рішень у сфері цивільного захисту в Україні // Гілея : наук. вісник. К., 2015. Вип. 101. С. 468–471.

178. Лещенко О. Я. Політичні комунікації з питань цивільного захисту: досвід України // Гілея : наук. вісник. К., 2015. Вип. 104. С. 215–218.

179. Лещенко О. Я. Політологічний аналіз цивільного захисту як безпекової функції країн-членів Європейського Союзу // Вісник Харківського університету імені В. Н. Каразіна. Серія: Питання політології. Х., 2016. № 29. С. 144–151.

180. Литвяков Ф.И. Одесса в отблесках пожаров. Одесса: Печатный Дом, 2014. 384 с.
181. Лібанова Е. М. Зовнішні трудові міграції Українців: масштаби, причини, наслідки. Демографія та соціальна економіка. 2018. № 2 (33). С. 11–26.
182. Лікарень вже не вистачає: у Каховці відкриють мобільний госпіталь для хворих на COVID-19. URL: <https://prm.ua/likaren-vzhe-ne-vystachaie-u-kakhovtsi-vidkryiut-mobilnyy-hospital-dlia-khvorykh-na-covid-19/>.
183. Любінський А. М. Сучасний стан та перспективи модернізації системи цивільного захисту України // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ. Л., 2015. Вип. 43. С. 104–109.
184. Людський розвиток в Україні. Модернізація соціальної політики: регіональний аспект (колективна монографія) / за ред. Е. М. Лібанової ; Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. К., 2015. 356 с.
185. Майстро С.В. Особливості інституційного механізму державного управління системою цивільного захисту в різних країнах. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління. 2017. Вип. 2. С. 407-415. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2017_2_53.
186. Майстро С.В., Кропивницький В.С. Механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в зарубіжних країнах. Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2021. Вип. 2 (73). С. 164 – 170.
187. Майстро С.В., Труш О.О. Нормативно-правовий механізм державного управління системою цивільного захисту в Україні // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2014. № 2 (46). С. 210-218.
188. Майстро С. В. Нормативно-правовий механізм державного управління системою цивільного захисту в Україні // Актуальні проблеми

державного управління : зб. наук. пр. ХарPI НАДУ. Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2014. № 2 (46). С. 156–162.

189. Майстро С. В. Теоретичні засади механізму державного управління системою цивільного захисту // Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць. Х.: Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2014. Вип. 3 (46). С. 3-10.

190. Майже половина території України потребує розмінування – ДСНС. URL : <https://ua.interfax.com.ua/news/general/823156.html>.

191. Малай К. Названо найнебезпечніші країни світу на 2022 рік: Україна – в списку. URL : <https://news.obozrevatel.com/ukr/travel/news/nazvano-najnebezpechnishi-kraini-svitu-na-2022-rik-ukraina-v-spisku.htm>.

192. Макарова О.В. Соціальна політика в Україні: монографія / Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. К., 2015. 244 с.

193. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. Луцьк, 2000. 558 с.

194. Мартиненко В.О. Досвід країн ЄС щодо сучасних механізмів управління охороною навколишнього середовища в Україні. URL: <http://dspace.uabs.edu.ua/bitstream/123456789/896/1/5.pdf>.

195. Мартин О.М. Захист населення і територій від надзвичайних ситуацій у контексті правового регулювання: досвід країн Заходу. Організаційно управлінські, економічні та нормативно-правові аспекти забезпечення діяльності органів управління та підрозділів МНС України. Зб. матеріалів III міжнародної науково-практичної конференції. м. Черкаси, 15 квітня 2011 року. Черкаси, 2011. С. 187-189.

196. МВД объявило о планах купить у Франции пожарные подъемники на 300 миллионов евро. URL: https://biz.censor.net/news/3256521/mvd_obyavilo_o_planah_kupit_u_frantsii_pojarnye_podemniki_na_300_millionov_evro.

197. Международный опыт организации и деятельности в области ГО и защиты в ЧС. URL.: <http://www.studfiles.ru/preview/514514/>.

198. Мельник А.Ф., Смоленський О.Ю., Васіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю. Державне управління: Навчальний посібник. К.: Видавництво «Знання-Прес». 2009. С 37 -39.
199. Мельтюхова Н. М. Технологія державного управління: навчальний посібник. Х.: Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2005. 152 с.
200. Механізми взаємодії суспільства та влади : підручник / кол. авт.: Михненко А.М. (кер. авт. кол.), Кравченко С.О., Мартиненко В.Ф. та ін. К. : НАДУ, 2013. 210 с.
201. Міжнародна діяльність ДСНС України. URL.: <http://www.dsns.gov.ua/ua/Mizhnarona-diyalnist.html>.
202. Міжнародні зв'язки. URL.: http://nuczu.edu.ua/ukr/mizhnarodni_zv/mizhnarodni_sektor.
203. Міжнародні навчання. URL: <https://www.dsns.gov.ua/ua/Mizhnarodni-navchannya.html>.
204. Монастирський представив план розвитку авіації МВС: єдиний аеромедичний простір та Європейський хаб пожежної безпеки. URL: <https://www.unn.com.ua/uk/news/1956590-monastirskiy-predstaviv-plan-rozvitku-aviatsiyi-mvs-yediniy-aeromedichniy-prostir-ta-yevropeyskiy-khab-pozhezhnoyi-bezpeki>.
205. Мордюшенко С.М. Специфіка та психологічні особливості діяльності кінологічної служби // Вісник Національного університету оборони України. 2013. Вип. 1. С. 245–252.
206. Мордюшенко С.М. Соціально-психологічні детермінанти, що обумовлюють потребу практики в розробці професіограм основних спеціальностей МНС України // Вісник Національного університету оборони України. 2012. Вип. 4. С. 211–216.
207. Москаленко Ю. Коронавірус на фоні війни: яка ситуація в Україні з COVID-19. URL: <https://zn.ua/UKRAINE/koronavirus-na-fone-vojny-kakaja-situatsiya-v-ukraine-s-covid-19.html>.
208. Наказ МВС України «Про затвердження Концепції реформування

освіти в Міністерстві внутрішніх справ України» від 25.11.2016 р. № 1252 // Офіційний веб-портал Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.

209. Наказ МВС України «Про затвердження Положення про Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту ДСНС України» №631 від 03.07.2014 р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0853-14#Text>.

210. Наказ Міністерства внутрішніх справ «Про затвердження статуту державних воєнізованих аварійно-рятувальних формувань Державної служби України з надзвичайних ситуацій з організації та ведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт на гірничорудних і нерудних підприємствах та інших підземних спорудах, окрім вугільних» від 14.01.2020 р. № 17. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0283-20#Text>.

211. Національна доповідь щодо впровадження в Україні Конвенції Організації Об'єднаних Націй про боротьбу з опустелюванням // Н.А. Макаренко, О.О. Ракоїд, Р.П. Сахарчук та ін. За ред. Ю.Т. Колмаза, Н.А. Макаренко. К.: Фітосоціоцентр, 2007. 54 с.

212. Нижник Н., Машков О. Системний підхід в організації державного управління. За заг ред Н Р Нижник. К Вид-во УАДУ. 1998. 160 с.

213. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт; Пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б. З. Мильнера. М. : Фонд экономической книги “Начала”, 1997. 188 с.

214. Обговорено перспективи реалізації проектів ОБСЄ в Україні, які мають природоохоронне спрямування. URL : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247238198& cat_id.

215. Оболенський О.Ю. Державна служба: підручник. К.: КНЕУ, 2006. 472 с.

216. Оболенський О.Ю. Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти. Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 21 листоп. 2014 р.) : у

2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського. Київ : Вид-во НАДУ, 2014. Т. 1. С. 3–10.

217. Огляд про сприйняття змін клімату в Україні / Київ: UN GC, 2009. 57 с.

218. Оперативна інформація щодо роботи піротехнічних підрозділів ДСНС. URL : <https://www.kmu.gov.ua/news/operativna-informaciya3-shchodo-roboti-pirotehnicnih-pidrozdiliv-dsns>.

219. Оперативна інформація про надзвичайні ситуації техногенного, природного та іншого характеру на території України станом на 7 годин 30 березня 2022 року. URL : <https://dsns.gov.ua/uk/operational-information/dovidka-za-dobu/operativna-informaciya-pro-nadzvicaini-situaciyi-texnogennogo-prirodnogo-ta-insogo-xarakteru-na-teritoriyi-ukrayini-standom-na-7-godin-30-bereznia-2022-roku>.

220. Оперативна інформація про поширення та профілактику COVID-19. URL: <https://moz.gov.ua/article/news/operativna-informacija-pro-poshirennja-koronavirusnoi-infekcii-2019-cov19/>.

221. Островский Б., Марченко Л. Огнеборцы / На память о 100-летию Добровольного пожарного общества и 155-летию пожарной охраны г. Киева / Киев: Росток., 1996. 256 с.

222. Островский Б., Марченко Л. Профессия – пожарный. К.: Будівельник, 1991. 128 с.

223. Павлов С.С. Формування механізмів публічного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту України: функціонально професійний аспект: дис. ... канд.держ.упр. : 25.00.02. Київ, 2020. 22 с.

224. Пастух К. Публічне управління та адміністрування в забезпеченні сталого розвитку територій: теоретико-організаційний аспект. Науковий вісник: Державне управління. 2022. № 1(11), 186–206.

225. Перун В. У ДСНС створять 80 нових піротехнічних підрозділів. URL: https://lb.ua/society/2022/07/03/522012_dsns_stvoryat_80_novih.html.

226. Петрук І.П. Концептуальні підходи до антикризового управління

регіональним розвитком. Інноваційна економіка. 2020. № 3-4, 105-112.

227. Північноатлантичний Альянс (НАТО). URL: <https://www.dsns.gov.ua/ua/NATO.html>.

228. Підсумки конференції ООН зі збалансованого розвитку «Ріо+20» // Екологічний вісник. 2012. № 3. С. 2 – 3.

229. План наукової і науково-технічної діяльності ДСНС України на 2020 рік. URL.: http://edu-mns.org.ua/img/articles/824/PLAN_NTD_2020_19_12.pdf.

230. План наукової і науково-технічної діяльності ДСНС України на 2021 рік. URL.: http://edu-mns.org.ua/img/plan_ndt_2021.pdf.

231. Погода бьет рекорды // Киев. ведомости. 2007. № 172. С. 6. (10 авг.).

232. Попович С. Пожежництво Львова. Історичний нарис. Львів, видавництво «Світ», 2001. 157 с.

233. Попович С. Пожежництво в історії Галицького краю. (1772-1939). Львівщина. Львів, 2006. 384 с.

234. Порядочний Л.В., Заплатинський В.М. Безпека в надзвичайних ситуаціях та цивільна оборона: навч. посіб. К.: Київ. Нац. торг.-екон. ун-т. 2003. 301 с.

235. Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. № 807-IX «Про утворення та ліквідацію районів». URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>.

236. Постанова Кабінету Міністрів «Про заходи щодо виконання Закону України «Про пожежну безпеку» від 26 липня 1994 р. №508. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/508-94-%D0%BF#Text>.

237. Постанова Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» від 09 грудня 2020 р. № 1236. URL.: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1236-2020-%D0%BF#Text.

238. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій за їх рівнями» від 24.03.2004 р. № 368 // Офіційний сайт. URL.: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/368-2004-%00%BE>.

239. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях» від 26.06.2013 р. № 444 // Офіційний сайт. URL.: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/444-2013-%D0%BF>.

240. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку утворення, завдання та функції формувань цивільного захисту» від 09.10.2013 р. № 787 // Офіційний сайт. URL.: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/787-2013-%D0%BF>.

241. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» від 30.10.2013 р. № 841 // Офіційний сайт. URL.: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/841-2013-%00%BE>.

242. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про добровільні формування цивільного захисту» від 21.08.2013 р. № 616 // Офіційний сайт. URL.: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-%00%BE>.

243. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту» від 23.10.2013 р. // Офіційний сайт. URL.: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/819-%00%BE>.

244. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту» від 09.01.2014 № 11 // Офіційний сайт. URL.: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-%00%BE>.

245. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Державну комісію з

питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій» від 26.01.2015 № 18 // Офіційний сайт. URL.: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/18-2015-%D0%BF>.

246. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження типових положень про функціональну і територіальну підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту» від 11.03.2015 № 101 // Офіційний сайт. URL.: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/101-2015-%D0%BF>.

247. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження методики формування спроможних територіальних громад» від 08.04.2015 № 214 // Офіційний сайт. URL.: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-%00%BP>.

248. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про регіональну та місцеву комісію з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій» від 17.06.2015 № 409 // Офіційний сайт. URL.: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/409-2015-%D0%BF>.

249. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної соціальної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 р., затвердженою від 11 квітня 2018 р. № 273. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273-2018-%D0%BF#Text>.

250. Постанова Кабінету Міністрів України «Положення про цивільну оборону України» від 10 травня 1994 р. № 299. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/299-94-%D0%BF#Text>.

251. Постанова Кабінету Міністрів України «Питання координації і напрямки Державної служби з надзвичайних ситуацій» від 25 квітня 2014 р. № 120. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/120-2014-%D0%BF#Text>.

252. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 р., затвердженої від 25 квітня 2018 р. № 435. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-2018-%D0%BF#Text>.

253. Правознавство : підручник / А. І. Берlach, Д. О. Карпенко, В. С.

Ковальський, А. М. Колодій, А. Ю. Олійник, О. О. Підпригора ; за ред. В. В. Копейчикова, А. М. Колодія. К. : Юрінком Інтер, 2004. 752 с.

254. Практичний poradnik з організації цивільного захисту в територіальних громадах / розроблено міжнародною організацією IREX у співпраці з ДСНС та МВС України. К. 2017. 80 с.

255. Пригожий А. Цель // Социология : словарь-справочник. Т. 1: Социальная структура и социальные процессы. М. : Наука, 1990. С. 195.

256. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII. // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19#Text>.

257. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 12 лютого 2015 р. № 186-VIII. URL.: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/186-19/paran20#n20>.

258. Про внесення змін до Порядку проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту: Постанова КМУ № 230 від 28.03.2018 р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/230-2018-%D0%BF>.

259. Проект концепції розвитку освіти України на період 2015–2025 років. Стратегічна дорадча група «Освіта» // Офіційний сайт Освіта.ua. URL.: <http://old.mon.gov.ua/ua/pr-viddil/1312/1390288033/1414672797/>.

260. Про затвердження Загальнодержавної цільової програми розвитку цивільного захисту на 2009–2013 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 25.02.2009 р. № 156. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>.

261. Про затвердження Плану основних заходів цивільного захисту на 2017 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.01.2017 р. № 9-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/9-2017-%D1%80>.

262. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 р. № 11. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF>.

263. Про затвердження Положення про організацію оповіщення і

зв'язку у надзвичайних ситуаціях : Постанова Кабінету Міністрів України від 15.02.1999 р. № 192. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/192-99-%D0%BF>.

264. Про затвердження типових положень про функціональну і територіальну підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2015 р. № 101. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/101-2015-%D0%BF>.

265. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 № 695. Офіційний вісник України. 2020. № 67. Ст. 2155.

266. Про затвердження Порядку проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів України від 22.05.2019 № 507 // База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/507-2019-%D0%BF#Text>.

267. Про затвердження Порядку функціонування добровільної пожежної охорони. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/564-2013-%D0%BF#Text>.

268. Про затвердження Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників у сфері цивільного захисту: наказ Державної служби України з надзвичайних ситуацій від 05.12.2018 р. № 707 // Законодавство України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0707388-18>.

269. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF#Text>.

270. Про затвердження Порядку проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту: Постанова КМУ № 819 від 23.10.2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/819-2013-%D0%BF>.

271. Про затвердження Порядку здійснення навчання населення діям у

надзвичайних ситуаціях: Постанова КМУ № 444 від 26.06.2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/444-2013-%D0%BF>.

272. Про затвердження Порядку затвердження програм навчання та інструктажів з питань пожежної безпеки, організації та контролю за їх виконанням: Наказ МВС України № 1021 від 05.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0108-20>.

273. Про затвердження Порядку психологічного забезпечення в Державній службі України з надзвичайних ситуацій: наказ МВС України від 31.08.2017 р. № 747 // Законодавство України: сайт. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1390-17>.

274. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII // Відомості Верховної Ради України. 2018. № 31. Ст. 241.

275. Про організацію та проведення громадської акції «Запобігти. Врятувати. Допомогти». URL.: <http://vn.dsns.gov.ua/ua/Zapobigti-Vryatuvati-Dopomogti.html>.

276. Про основи національної безпеки: Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV(зі змінами). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

277. Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України. Розпорядження Президента України від 7 жовтня 1992 року № 157/92-рп. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157/92-%D1%80%D0%BF#Text>.

278. Про правовий режим воєнного стан : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII.URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1647-14>.

279. Про правові засади цивільного захисту : Закон України від 24.06.2004 р. № 1859-IV // Відомості Верховної Ради України. 2004. № 39. Ст. 488.

280. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16 верес. 2014 р. No1678-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1678->

18/paran2#n2.

281. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року “Про Стратегію національної безпеки України” : Указ Президента України від 26 трав. 2015 р. № 287/ 2015. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

282. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 серпня 2021 року «Про Стратегію економічної безпеки України на період до 2025 року» : Указ Президента України від 11.08.2021 р. № 347/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/347/2021#Text>.

283. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U392_20.html.

284. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

285. Про Стратегію сталого розвитку України до 2030 року : Проект закону України від 07.08.2018 р. № 9015. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH6YF00A.html.

286. Про Стратегію реформування державного управління України на 2021 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 р. №1102. URL.: <http://www.kmu.gov.ua>.

287. Про Стратегію сталого розвитку “Україна - 2020” : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

288. Протасов В. Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства: вопросы и ответы. М. : Новый Юрист, 1999. 240 с.

289. Протидія глобальній зміні клімату в контексті Кіотських домовленостей: український вимір / Орленко С.Л., Жаліло Я.А., Трофимова

І.В. Хабатюк О.П., Чабан Н.М. К. : НІСД, 2010. 48 с.

290. Про Цивільну оборону України : Закон України від 03.02.1993 р. № 2974-ХІІ (В редакції законів України № 555-ХІV від 20.03.1999 р., № 2470-111 від 29.05.2001 р., № 1419-IV від 03.02.2004 р., № 1014-V від 11.05.2007 р. // Відомості Верховної Ради України. 1993. № 14. Ст. 124.

291. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / За заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 606 с.

292. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : [монографія] / за ред. З.С.Варналія. К.: Знання України, 2005. 498 с.

293. Рейтинг найбезпечніших країн світу: на якому місці Україна. URL : <https://www.5.ua/suspilstvo/reitynh-naibezpechnishykh-krain-svitu-na-iakomu-mistsi-ukraina-208895.html>.

294. Резнікова О.О. Щодо забезпечення концепції національної стійкості в Україні. Аналітична записка. Серія «Національна безпека». 2020. № 8. 8 с.

295. Решетников И. В. О сущности правовой категории «гражданская оборона» на постсоветском пространстве // Государство и право в современных условиях : материалы междунар. заочной науч.-практ. конф. Новосибирск : Априори, 2012. С. 44–47.

296. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про організацію функціонування єдиної державної системи цивільного захисту в умовах воєнного стану» від 24.02.2022 р. № 179-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2022-%D1%80#Text>.

297. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національного плану дій до 2025 р. резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека». URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1544-2020->

%D1%80#Text.

298. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року» № 526-р від 10.07.2019 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/526-2019-%D1%80>.

299. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» № 386-р від 15.05.2013 р.. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>.

300. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. № 333-р. // Офіційний сайт. URL.: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

301. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення концепції Державної цільової програми матеріально-технічного переоснащення національної гідрометеорологічної служби на період 2022 – 2024 років» від 04 листопада 2020 р. № 1381-р. URL.: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-konceptsiyi-derzhavnoyi-cilovoyi-programi-materialno-tehnichnogo-pereosnashchennya-t41120>.

302. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання реформування органів внутрішніх справ України» від 22.10.2014 № 1118. // Офіційний веб-портал Верховна Рада України. URL.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.

303. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій» від 25 січня 2017 р. № 61-р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80#Text>.

304. Садова У.Я. Соціальна політика в Україні: регіональні дослідження і перспективи розвитку : Монографія / У. Я. Садова. Львів : ІРД НАН України, 2005. 408 с.

305. Садовский В. Основания общей теории систем. Логико-

методологический анализ / В. Садовский. М. : Наука, 1974. 280 с.

306. Самородченко Г.В. Організаційно-економічний механізм формування та ефективного використання людського капіталу. Бізнес Інформ. 2013. №. 1. С. 192–195.

307. Сардак С.Е. Управлінсько-регуляторні аспекти розвитку людських ресурсів в умовах глобалізації : монографія. Дніпропетровськ: вид-во ДНУ, 2012. 460 с.

308. Світовий досвід управління ресурсами. Бюрократ : Інформаційний бюлетень Центру сприяння інституційному розвитку державної служби. К. : Інтертехнологія. 2009. 17 / 18 (94 – 95). С. 1–5.

309. Семенюк А. Вогнеборці. Луцьк: редакційно-видавничий відділ Волинського облполіграфвидаву, 1990. 160 с.

310. Семигин Г. Ю. Политическая стабильность и безопасность // Социально-политический журнал. М., 1996. № 3. С. 13–19.

311. Серьогін С.М., Гончарук Н.Т., Батраченко І.Г. Кадрова політика і державна служба: конспект лекцій: У 2 ч., Ч. 2. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2004. 65 с.

312. Ситник Г.П., Андреев С. О. Про нову конфігурацію постійно діючих органів управління цивільного захисту на державному рівні. Вісн. НАДУ : журнал. 2014. Вип. 2. С. 5-11.

313. Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник. К. : НАДУ, 2012. 544 с.

314. Ситник Г. П. Про нову конфігурацію постійно діючих органів управління цивільного захисту на державному рівні // Вісник НАДУ. К. : Вид-во НАДУ, 2014. № 2. С. 5–12.

315. Слоньовський М.В. Проблеми розвитку людських ресурсів системи публічного управління як основа професіоналізму. Теорія та практика державного управління. 2018. URL: http://kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2018-2/doc/4/4_5.pdf.

316. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / пер. с англ. К: Соцэкгиз, 1962. 684 с. URL: http://royallib.ru/book/smit_adam/issledovanie_o_prirode_i_prichinah_bogatstva_narodov.html.

317. С начала российской агрессии на Донбассе подорвавшись на минах погибли 300 гражданских лиц, 27 из них – дети. URL. : https://censor.net/ru/news/3163015/s_nachala_rossiyiskoyi_agressii_na_donbasse_podorvavshis_na_minah_pogibli_300_grajdanskikh_lits_27_iz.

318. Сопільник О.В. Технологія прийняття управлінських рішень: навч. посіб. Дніпропетр. Нац. ун-т. Ін-т. довуз. підгот. та післядип. освіти. Д. : РВВДНУ, 2002. 108 с.

319. Спеціалісти з усього світу допомагають ДСНС України розмінювати територію України. URL : <https://www.kmu.gov.ua/news/specialisti-z-usogo-svitu-dopomagayut-dsns-ukrayini-rozminovuvati-teritoriyu-ukrayini>.

320. Співробітництво ДСНС з НАТО у сфері планування на випадок надзвичайних ситуацій цивільного характеру у 2020 – 2021 роках (станом на травень 2021 року). URL.: <https://www.dsns.gov.ua/ua/Evroatlantichna-integraciya.html>.

321. Спільні міжнародні навчання ДСНС України та НАТО із запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій UKRAINE-2015. URL.: <https://www.dsns.gov.ua/ua/Spilne-navchannya-DSNS-Ukrayini-ta-NATO.html>.

322. Сучасні вимірники рівня розвитку структурних та інституціональних характеристик національної та глобальної економік: навч.-метод. посіб. / В.В. Козюк [та ін.]; за ред. В.В. Козюка. 2-ге вид., випр. і доп. Тернопіль: Вектор, 2015. 248 с.

323. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / О. В. Зайчук [та ін.] ; відп. ред. О. В. Зайчук. К. : Юрінком Інтер, 2006. 685 с.

324. Терещенко Д.А. Державне регулювання розвитку людського капіталу в Україні: теорія, методологія, практика : монографія. Харків :

НУЦЗУ, 2020. 308 с.

325. Ткачук Р.С. Управління цивільним захистом як складова муніципальної безпеки великого міста. Науковий вісник: державне управління. 2021. № 2(8), 152–184.

326. Труш О.О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн-членів ЄС Західної Європи. Теорія та практика державного управління. вип. 4 (27). 2009. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Tpdu/2009_4/index.html.

327. Труш О.О. Досвід побудови та діяльності системи цивільного захисту країн - членів ЄС Центральної Європи. Теорія та практика державного управління : журнал. 2010. Вип.2. С. 454-461.

328. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

329. У двобої з вогнем. Пожежна охорона столиці. / Упоряд.: О.А. Музиченко, Н.О. Бистра, І.В. Мамалига, М.В. Кисіль. К.: Альтерпрес, 2008. 240 с.

330. Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 р. № 64. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.

331. Указ Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» № 722/2019 від 30.09.2019 р. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>.

332. Указ Президента «Про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи» від 28 жовтня 1996 року № 1005/96. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1005/96#Text>.

333. Указ Президента України «Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків

Чорнобильської катастрофи» від 28 жовтня 1996 року № 1005/96. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1005/96#Text>.

334. Указ Президента України «Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки і захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій» № 47/2003 від 27 січня 2003 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2003#Text>.

335. Указ Президента України «Про Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони на оперативно-рятувальну службу цивільного захисту на період до 2005 року» № 1467/2003 19 грудня 2003 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467/2003#Text>.

336. Указ Президента України «Про День рятівника» №830/2008 від 12 вересня 2008 року. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/8302008-7917>.

337. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року № 1085/2010. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010#Text>.

338. Указ Президента «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 24 грудня 2012 року № 726/2012. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/726/2012#Text>.

339. Указ Президента України «Про День пожежної охорони» від 11 жовтня 2013 року № 555/2013. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2013#Text>.

340. Україна 2030: доктрина збалансованого розвитку. Видання друге. Львів: Кальварія, 2017. 164 с.

341. Україна попросила допомогу НАТО на випадок масштабних надзвичайних ситуацій. URL : <https://www.unn.com.ua/uk/news/1964034-ukrayina-poprosila-dopomogu-nato-na-vipadok-masshtabnikh-nadzvichaynikh-situatsiy>.

342. Україна є однією з найбільш замінованих країн світу, – ООН.

URL : <https://df.news/2022/04/05/ukraina-ie-odniieiu-z-najbilsh-zaminovanykh-krain-svitu-oon/>.

343. Українське суспільство: міграційний вимір: нац. доповідь / Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. К., 2018. 396 с.

344. Федоренко В.Н. Гражданская оборона зарубежных государств. Международная организация гражданской обороны // Оперативное управление мероприятиями РСЧС : сб. лекций для руководящ. сост. МЧС России. Кн.-2. изд. 2, дополн. и перераб. ; под общ. ред. В. Ф. Мищенко. М. : ООО “ИПП “КУНА”, 2003. С. 275–294.

345. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління. Демократичне врядування. 2008. URL.: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf.

346. Федулов Г.В. Зарубежный опыт создания и обеспечения функционирования систем предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. 1998. Вып. 8 С. 63-100.

347. Фесянов П.О. Державне регулювання забезпечення екологічної безпеки на регіональному рівні: досвід провідних країн світу. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2011-4-20.pdf>.

348. Формування системи публічного управління процесами забезпечення якості життя. Шифр «Життя». URL.: <https://knute.edu.ua/file/NjY4NQ==/c65354348bb07a4be74fa18b532f4001.pdf>.

349. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

350. Цілі сталого розвитку. URL.: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/sustainable-development-goals.html>.

351. Чикаренко І. Принципи та модель реалізації системи антикризового управління на муніципальному рівні. Державне управління та місцеве самоврядування. 2011. № 4(11), 250–262.

352. Чиркин В.Е. Публичное управление : учебник. М : Юрист, 2004. 475 с.
353. Чорнобильська катастрофа в документах, фактах та долях людей / Кол. авторів. Вид. 2-е, допрацьоване. К.: «Азимут-Україна», 2006. 624 с.
354. Шандра В.С. Полное собрание законов Российской империи // Енциклопедія історії України : у 10 т. / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. ; Інститут історії України НАН України. К. : Наук. думка, 2011. Т. 8 : Па - Прик. С. 347. 520 с.
355. Шапинский В. Гражданская оборона // Энциклопедия юриста. М., 2005. URL: https://www.lesjeunesrussisants.fr/dictionnaires/documents/ENCYCLOPEDIE_RUSSE_JURIDIQUE.pdf.
356. Шаров Ю.П. Антикризові технології в муніципальному управлінні: проектний аспект. Публічне управління. 2010. № 2, 190-193.
357. Шаров Ю.П., Маматова Т. В., Чикаренко І. А. Результативність та якість діяльності державного службовця: навчальний посібник. Х.: Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2003. 212 с.
358. Шаров Ю.П. Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти: моногр. К.: Вид-во УАДУ, 2001. 302 с.
359. Шатило О.А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів спеціальностей «Менеджмент організацій і адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності»); Житомирський державний технологічний університет. Житомир : Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. 51 с.
360. Шафритц Д., Хайд А. От нового курса до середины века (1930-1950) // Классики теории государственного управления: американская школа. М.: Изд-во Московского унта, 2003. С. 92.
361. Шевчук Р.Б. Державне управління формуванням дієвих механізмів запобігання надзвичайних ситуацій. Вісник Національного університету цивільного захисту України: Серія «Державне управління», 2018. Вип. 2 (9), 366-371.

362. Шершнев Л. И. Общественная система безопасности в системе национальной безопасности // Безопасность. 1996. № 7-12. С. 21–26.

363. Шоста частина території України потребує розмінування: як діяти при мінній небезпеці. URL : <https://www.nta.ua/shosta-chastyna-terytoriyi-ukrayiny-potrebuye-rozminuvannya-yak-diyaty-pry-minnij-nebezpeczi/>.

364. Шрамко Ю. Дослідження показало, що світ не готовий до наступної пандемії. URL : <https://www.unn.com.ua/uk/news/1955666-doslidzhennya-pokazalo-scho-svit-ne-gotoviy-do-nastupnoyi-pandemiyi>.

365. Що таке система Прозорро. URL : <https://tender.uub.com.ua/pro-prozorro/shcho-take-prozorro>.

366. Якимчук А.Ю., Корецький О.М. Публічне управління та адміністрування: навчальний посібник. Донецьк: Юго-Восток, 2013. 224.

367. Ярова І.В., Шаров Ю.П. Модель механізму антикризового управління в адміністративно-територіальному утворенні. Аспекти публічного управління. 2014. № 8(10), 76-83.

368. Ястремський М.М., Говорушак М.Г., Чекин М.Б. Одвічний поклик вогнеборців. Літопис пожежної охорони Подільського краю. Вінниця: Консоль, 2002. 192 с.

369. Activités et Spécialités Opérationnelles // Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers. URL.: <http://crd.ensosp.fr>.

370. Alexander, D. E. (2013). Resilience and disaster risk reduction: An etymological journey. Natural Hazards and Earth System Sciences, 13(11), 2707-2716. doi:10.5194/nhess-13-2707-2013.

371. Anderson J., Reid G., Ryterman R. Understanding public sector performance in transition countries – an empirical contribution: Document of the World Bank. Washington, 2003. URL.: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/UPSP%20final.pdf>).

372. Aucoin P. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums // Governance. 1990. Vol. 3. P. 115-137.

373. Birkland T. An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts,

and Models of Public Policy Making. N.Y.: M.E. Sharpe, 2011. P. 9-13.

374. Bovaird T. Public governance: Balancing stakeholder power in a network society // International review of administrative sciences. Exeter, 2005. Vol. 71, № 2. P. 217–228.

375. Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society / Ed. By Maarten A., Hajer M.A., Wagenaar H. N.Y.: Cambridge univ. press, 2003. 324 p.

376. Drivers of Growth in Ukraine. Washington, DC: World Bank, 2019.

377. Dunleavy P., Hood C. From old public-administration to new public management // Public Money & Management. L., 1994. N 14 (3). P. 9–16.

378. Environmental Performance Index. Previous Work. Benchmarking National Environmental Stewardship. URL: <http://www.yale.edu/esi/>.

379. EU Civil Protection Mechanism. URL.: https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_en.

380. European Union civil protection mechanism. URL: <http://www.aalep.eu/european-union-civil-protection-mechanism>.

381. Frederickson H.G. The spirit of public administration. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1997. 288 p.

382. Garson G. D., Overman E. S. Public Management Research in the United States. N.Y: Praeger Publishers, 1983. P. 55-73.

383. Government Effectiveness. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/ge.pdf>.

384. Greenwood J. New Public Administration in Britain / John Greenwood, Robert Pyper, David Wilson. 3 ed. N. Y. : Routledge, 2003. 304 p.

385. Handbook of Public Administration / Ed. by Rabin J., Hildreth W.B., Miller G. Boca Raton: CRC Press, 2007. 816 p.

386. Haque M.S. Significance of accountability under the new approach to public governance // International review of administrative sciences. L.: Univ. of Exeter: SAGE publications, 2000. Vol. 66. P. 601–609.

387. Hinderaker I. The study of administration: Interdisciplinary dimensions

// Western political quarterly. Sacramento, 1963. № 16. P. 5–12.

388. Hood C. The tools of Government. Chatham, NJ: Chatham House, 1984. 190 p.

389. Hughes O. E. Public Management and Administration: [An Introduction] / Owen E. Hughes. 3 ed. N. Y. : Palgrave Macmillan, 2003. 303 p.

390. John P., Cole A. When Do Institutions, policy sectors, and cities matter? Comparing networks of local policy makers in Britain and France // Comparative political studies. L.: SAGE publications, 2000. Vol. 33. № 2. P. 248–268.

391. Joint staff working document. Association implementation report on Ukraine. URL.: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2020_ukraine_association_implementation_report_final.pdf.

392. Kaufmann D. The Worldwide Governance Indicators: methodology and analytical issues. file:///C:/Users/Admin/Downloads/SSRN-id1682130%20(2).pdf.

393. Kettl D. F. The Politics of the Administrative Process. Washington, DC: SAGE, 2012. P. 220-221.

394. Kjaer A. M. Governance. Cambridge: Polity Press, 2004. P. 191.

395. Kropyvnytskyi, V.S., Maistro, S.V., Shvedun, V.O., Stankevych, S.V. Prognosis of emergencies and their impact on population and territory of Ukraine. Ukrainian Journal of Ecology. № 10 (4). 2020. 218-224. URL: <https://www.ujecology.com/articles/prognosis-of-emergencies-and-their-impact-on-population-and-territory-of-ukraine.pdf>. DOI: 10.15421/2020_191.

396. Kropyvnytskyi, V.S., Maistro, S.V., Krukov, O.I., Stankevych, S.V. Environmental emergencies: public civil protection mechanisms. Ukrainian Journal of Ecology, 2021, 11(1), 171-175, nce. DOI: 10.15421/2021_25. URL: <https://www.ujecology.com/articles/environmental-emergencies-public-civil-protection-mechanisms.pdf>.

397. Kropyvnytskyi V. Institutional and legal mechanism of public management and administering in the sphere of civil protection in Ukraine. EAST JOURNAL OF SECURITY STUDIES, Vol. 3 (1/2018). URL. :

<http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/11231/1/krop11.pdf>.

398. Kropyvnytskyi V. Mechanisms of public management and administering in the sphere of civil protection: theoretical and methodological principles. EAST JOURNAL OF SECURITY STUDIES, Vol. 4. No 1 (2019). URL.: <https://ejss.nuczu.edu.ua/index.php/ejss/article/view/32>. C. 212-222.

399. Liudmyla Antonova, Dmytro Havrychenko, Roman Primush, Vitalii Kropyvnytskyi, Violeta Tohobytska. (2022). Modern Aspects of SMART-Management of the Region in the Context of the Development of Public Administration. IJCSNS. International Journal of Computer Science and Network Security. Vol. 22 No. 5 pp. 469-474. URL: http://paper.ijcsns.org/07_book/202205/20220566.pdf.

400. Lasswell H. D. The policy orientation // The Policy Sciences / Ed. by H. D. Lasswell and D. Lerner. Palo Alto, Calif.: Stanford University Press, 1951. P. 3-15.

401. Maistro S., Kropyvnytskyi V., Krykhtina Y. Theoretical and methodological substantiation of scientific definitions «public administration» and «state policy». Collection of scientific papers "Public administration and state security aspects". Vol.1/1 2021. P. 22-31. DOI: 10.52363/passa-2021.1-3. URL. : <http://passa.nuczu.edu.ua/archive/19-maistro-s-kropyvnytskyi-v-krykhtina-yu-theoretical-and-methodological-substantiation-of-scientific-definitions-public-administration-and-state-policy>.

402. Maistro S., Kropyvnytskyi V., Krykhtina Y., Treskov A. Directions of transformation of state policy in the context of the need for sectoral integration of Ukraine in the branches and spheres of the European Union. Collection of scientific papers "Public administration and state security aspects". Vol. 2/2 2021. URL.: <http://passa.nuczu.edu.ua/archive/34-maistro-s-kropyvnytskyi-v-krykhtina-yu-treskov-a-directions-of-transformation-of-state-policy-in-the-context-of-the-need-for-sectoral-integration-of-ukraine-in-the-branches-and-spheres-of-the-european-union>.

403. Maistro S., Kropyvnytskyi V. Theoretical and methodological bases

public management and administration / Scientific and practical international conference: Public Administration in the 21st Century: Problems and Development Prospects. 20 November 2020. URL.: <https://zenodo.org/record/4278040#.YMMhFtSLTDd>. DOI: 10.5281/zenodo.4278040.

404. March J.C., Olsen J.P. The New Institutionalism: organizational factors in political life // American political science review. Cambridge, 1984. Vol. 78, № 3. P. 734–749.

405. Maracha V. Feedback Mechanisms in Public Administration System: VSM Application and Institutional Factors. Conference: 4th Business Systems Laboratory International Symposium «Governing Business Systems. Theories and Challenges for Systems Thinking in Practice». At: Mykolas Romeris University, Vilnius, Lithuania. URL: https://www.researchgate.net/publication/309239923_Feedback_Mechanisms_in_Public_Administration_System_VSM_Application_and_Institutional_Factors.

406. Migration in the interconnected world: New directions for action. Geneva: The Global Commission on International Migration, 2005. 202 p. URL : https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/GCIM_Report_Complete.pdf.

407. New legislation to strengthen European policy on disaster management / European Commission MEMO/13/1120 10/12/2013. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1120_en.htm.

408. O'Flynn J. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic change and managerial implications // The Australian journal of public administration. Sydney, 2007. Vol. 66, № 3. P. 353–366.

409. Osborn D., Gaebler T. Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. N.Y.: Addison-Wesley, 1992. 420 p.

410. Prylipko S., Vasylieva O., Vasylieva N. Methodology of forming a comprehensive mechanism for public administration of service cooperation development in rural areas of Ukraine / International Journal of Recent Technology

and Engineering. 2019. <http://www.ijrte.org/wp-content/uploads/papers/v8i4S/D10121184S19.pdf>.

411. Public Management: the essential readings / Ed. by J. St. Ott, A.C. Hyde, J.M. Shafritz. Chicago: Lyceum Books/Nelson-Hall publishers, 1991. 551 p.

412. Romanenko E. Chaplai I. Analysis of the main directions of preservation and development of the territories of Kyiv region / I. Chaplay // Публічне урядування. 2017. №1 (6) березень 2017. С.162-170.

413. Serhii V. Bielai, Oleksandr F. Kobzar, Ihor V. Yevtushenko, Vasyl Korniienko, Oleksandr V. Koba. The legal regulation of service and combat activities of the security and defense sector of Ukraine in crisis situations. Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Vol. 28, No. 2, 2021. P. 76-85. DOI: 10.37635/jnalsu.28(2).2021.76-85.

414. Struktura wydziału // Oficjalna strona Szkoła Główna Służby Pożarniczej. URL.: <https://www.sgsp.edu.pl/wibp>.

415. Support of the UCPM. URL.: <https://pprdsud3.eu/en/support-of-the-ucpm/>.

416. The Oxford handbook of political institutions / Ed. by R.A. W. Rhodes. Oxford: Oxford univ. press, 2008. 816 p.

417. The Oxford handbook of political science. N.Y.: Oxford univ. press, 2006. 1310 p.

418. The Oxford Handbook of Political Institutions / Ed. by R. A. W. Rhodes. Oxford: Oxford University Press, 2008. P. 374.

419. The Policy sciences / Ed. by H.D. Lasswell, D. Lerner. Palo Alto, Calif.: Stanford univ. press, 1951. 344 p.

420. Union Civil Protection Mechanism (UCPM). URL.: <https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/programmes/ucpm>.

421. Union Civil Protection Mechanism. URL.: <https://www.exchangeofexperts.eu/en/programme/ucpm>.

422. United Nations. (2016). The Sustainable Development Goals Report 2016. United Nations: New York, NY, USA.

423. Veira-Ramos A., Liubyva T., Golovakha E. Ukraine in Transformation. Palgrave Macmillan, 2019. 282 p.

424. Vorotin V., Shirinova A. Risk management as an innovation approach in public administration of customs procedures in GUAM countries. Актуальні проблеми державного управління. ОРІ НАДУ при Президентіві України. №1. 2019. С. 30-34.

425. What is good governance? / UNESCAP. URL.: <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>.

426. Wildavsky A.B. Speaking truth to power: The art and craft of policy Analysis. New Brunswick: Oxford, 1987. 431 p.

ДОДАТКИ

Інституційне забезпечення публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в країнах Європейського Союзу [270].

№ з/п	Країна	Інституція (установа, організація)
1.	Австрія	Федеральне міністерство внутрішніх справ. Австрійська асоціація цивільного захисту
2.	Бельгія	FPS/FOD з питань внутрішніх справ
3.	Болгарія	Міністерство внутрішніх справ. Головне управління пожежної безпеки та захисту населення. Міністерство внутрішніх справ. Оперативні комунікаційні та інформаційні центри (OCIC) (централізоване управління)
4.	Хорватія	Міністерство внутрішніх справ (Управління цивільного захисту). Національне управління захисту та порятунку. Регіональні органи влади – округи. Місцеві органи влади
5.	Кіпр	Міністерство внутрішніх справ. Департамент цивільного захисту. Міністерство юстиції та громадського порядку. Кіпрська поліція
6.	Чехія	Рада національної безпеки. Міністерство внутрішніх справ
7.	Данія	Датське агентство з питань надзвичайних ситуацій. Міністерство оборони

продовження додатку А		
8.	Естонія	Рятувальна рада Естонії. Міністерство внутрішніх справ. 4 рятувальні центри
9.	Фінляндія	Міністерство внутрішніх справ (поліція, рятувальні служби, прикордонна служба, адміністрація центру реагування на надзвичайні ситуації). Коледж швидкої допомоги. Регіональні державні адміністративні органи. Добровільні, інституційні, промислові та військові пожежні частини (пожежні частини за контрактом).
10.	Франція	Міністерство внутрішніх справ. Зональний префект
11.	Німеччина	Федеральне міністерство внутрішніх справ. Федеральне управління цивільного захисту та допомоги при катастрофах.
12.	Греція	Генеральний секретаріат цивільного захисту. Міністерство захисту громадян
13.	Угорщина	Національний генеральний директорат з питань ліквідації наслідків стихійних лих Міністерства внутрішніх справ.
14.	Ірландія	Міністерство оборони. Виконавча служба охорони здоров'я. Відповідальні установи: Служба національної поліції (Ан Гарда Сіючана), Департамент житлового будівництва, планування та місцевого самоврядування.
15.	Італія	Кабінет міністрів з питань цивільного захисту.
16.	Латвія	Міністерство внутрішніх справ. Військова поліція.
17.	Литва	Міністерство внутрішніх справ. Пожежно-рятувальна частина.

продовження додатку А		
18.	Люксембург	Міністерство внутрішніх справ.
19.	Мальта	Міністерство внутрішніх справ, національної безпеки та правопорядку.
20.	Нідерланди	Міністерство юстиції та безпеки.
21.	Польща	Міністерство внутрішніх справ та адміністрації. Державний центр безпеки. Державна пожежна служба. Служба державної безпеки. Рада реагування на надзвичайні ситуації воєводства, Центр кризового управління. Районна рада з питань надзвичайних ситуацій, Центр управління кризовими ситуаціями. Рада реагування на надзвичайні ситуації, Центр реагування на надзвичайні ситуації.
22.	Португалія	Міністерство внутрішніх справ. Національний орган з питань цивільного захисту (ANPC).
23.	Румунія	Міністерство внутрішніх справ. Генеральна інспекція з надзвичайних ситуацій.
24.	Словаччина	Міністерство внутрішніх справ Словацької Республіки.
25.	Словенія	Міністерство оборони. Адміністрація з питань цивільного захисту та ліквідації наслідків стихійних лих.
26.	Іспанія	Національний комітет із планування надзвичайних ситуацій у цивільному секторі (міжвідомчий). Кризовий кабінет під керівництвом Прем'єр-міністра та віце-прем'єр-міністрів. Міністерство внутрішніх справ.
27.	Швеція	Шведське агентство цивільних надзвичайних ситуацій. Міністерство оборони

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
докторанта навчально-науково-виробничого центру Національного
університету цивільного захисту України Кропивницького В. С. на тему:
"Механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного
захисту в Україні" на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного
управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління.

Департаментом технічного регулювання Міністерства економіки України розглянуто та схвалено пропозиції щодо необхідності пріоритетної адаптації в умовах воєнного стану в країні українського законодавства до європейських норм та відповідного удосконалення нормативно-правового механізму публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту згідно з Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, яка передбачає імплементацію Україною технічних регламентів Європейського Союзу у межах завдань для сектору "Навколишнє природне середовище та цивільний захист".

Заслужують на увагу пропозиції щодо напрямів реформування системи публічного адміністрування у сфері цивільного захисту згідно з загальними принципами Європейського Союзу та необхідності підготовки кваліфікованих фахівців у сфері цивільного захисту зі знанням права Європейського Союзу.

Заступник директора департаменту
технічного регулювання –
начальник управління метрології та
метрологічної діяльності
Міністерства економіки України

Юрій ПОПРУГА



ДОКУМЕНТ СЕД Мінекономіки АСКОД

Підписувач **Попруга Юрій Миколайович**

Сертифікат **58E2D9E7F900307B04000000FFA318003C808800**

Дійсний з **21.09.2020 0:00:00** по **21.09.2022 0:00:00**

Мінекономіки



3422-09/37280-09 від 14.06.2022 16:00



ДЕПАРТАМЕНТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ, ОБОРОНИ
ТА ВЗАЄМОДІЇ З ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ
КИЇВСЬКОЇ ОБЛАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ
(ДЦЗО ВПО КИЇВСЬКОЇ ОДА)

вул. Вишгородська, 21, м. Київ, 04074, тел.: (044) 430-01-10, 430-33-80, факс: (044) 430-96-52
E-mail: unskoda_zv@ukr.net, код згідно з ЄДРПОУ 14372952

від 13.06.2022 № 01.1-12/927

на № _____ від _____

ДОВІДКА

*про впровадження результатів дисертаційного дослідження докторанта
навчально-науково-виробничого центру Національного університету
цивільного захисту України Кропивницького В.С.*

*на тему: «Механізми публічного управління та адміністрування у сфері
цивільного захисту в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора наук
з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного
управління.*

Департаментом цивільного захисту, оборони та взаємодії з правоохоронними органами Київської обласної державної адміністрації розглянуто та схвалено пропозиції щодо необхідності організації та здійснення заходів щодо захисту населення і території від надзвичайних ситуацій шляхом забезпечення надійного зв'язку з використанням глобальної швидкісної супутникової системи доступу до інтернету Starlink під час керівництва пожежно-рятувальними та піротехнічними підрозділами в умовах військової агресії та поствоєнного відновлення країни, що сприятиме оперативному виконанню рятувальниками своїх обов'язків, забезпечить реалізацію права громадян на безпеку, а також отримання ними своєчасного порятунку та допомоги.

Заслужують на увагу пропозиції щодо доцільності створення на регіональному рівні добровільних пожежно-рятувальних формувань для проведення заходів із запобігання виникненню пожеж та організації їх гасіння, залучення добровільних формувань цивільного захисту до виконання допоміжних робіт із запобігання виникненню або ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, що, в тому числі, сприятиме забезпеченню реалізації державної політики у сфері цивільного захисту на території Київської області в мирний час і в особливий період.

Директор департаменту



[Signature] Ігор АКСЕНОВ



ДСНС України
ГОЛОВНЕ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ
З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ У КИЇВСЬКІЙ ОБЛАСТІ
(ГУ ДСНС України у Київській області)

вул. Межигірська, 8, м. Київ, 04071, тел.: (044) 425-43-15, факс: (044) 482-56-44
 www.kyivobl.dsns.gov.ua код ЄДРПОУ 38537963 E-mail: kyivobl@dsns.gov.ua

16.06.2022 № 56 01-3406/561

На № _____ від _____

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження докторанта
навчально-науково-виробничого центру Національного університету
цивільного захисту України Кропивницького В.С. на тему:
«Механізми публічного управління та адміністрування у сфері
цивільного захисту в Україні» на здобуття наукового ступеня
доктора наук з державного управління за спеціальністю
25.00.02 – механізми державного управління.

Головним управлінням ДСНС України у Київській області розглянуто та схвалено до використання пропозиції щодо напрямів удосконалення публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні з урахуванням передового зарубіжного досвіду, а саме: ініціювання внесення відповідних змін до Кодексу цивільного захисту України з метою його адаптації до міжнародного законодавства з метою європейської та євроатлантичної інтеграції країни; подальша інтеграція України до Механізму цивільного захисту Європейського Союзу; активізація міжнародного співробітництва у сфері цивільного захисту (особливо з питань обстеження, очищення та розмінування територій); підвищення ефективності навчання населення відповідним діям в умовах надзвичайних ситуацій; необхідність забезпечення відповідного рівня державного матеріально-технічного та фінансового забезпечення сфери цивільного захисту для виконання поставлених завдань в умовах воєнного стану в Україні.

Довідка видана для подання до спеціалізованої вченої ради за місцем захисту дисертаційної роботи.

Начальник Головного управління
 полковник служби цивільного захисту



Петро КІСІЛЬОВ



ДСНС України
ГОЛОВНЕ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ
З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ У ЖИТОМИРСЬКІЙ ОБЛАСТІ

(ГУ ДСНС України у Житомирській області)

вул. Героїв Пожежних, 67-б, м. Житомир, 10006, тел. (0412) 42-15-00, 42-15-13, факс (0412) 42-15-15

Web: <http://www.zhytomyr.dsns.gov.ua>

ЄДРПОУ 38624322

E-mail: zhytomyr@dsns.gov.ua

14.06.2022 № 5101-100/5116

На № _____ від _____

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження докторанта
 навчально-науково-виробничого центру Національного університету
 цивільного захисту України Кропивницького В.С. на тему:
 «Механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного
 захисту в Україні» на здобуття наукового ступеня
 доктора наук з державного управління за спеціальністю
 25.00.02 – механізми державного управління

Головним управлінням ДСНС України у Житомирській області розглянуто та в цілому схвалено до використання запропоновані концептуальні засади стратегії розвитку публічного управління та адміністрування і системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту в контексті досягнення цілей сталого розвитку України на період до 2030 року на основі комплексної взаємодії виокремлених докторантом функціональних механізмів: політико-адміністративного, інституційно-правового, організаційно-економічного, інформаційно-комунікаційного, метою якої є забезпечення сталого безпечового розвитку країни, національної безпеки, територіальної цілісності та державного суверенітету України.

На нашу думку заслуговують на увагу пропозиції щодо необхідності впровадження гендерної політики шляхом інтеграції гендерного підходу в усі напрями діяльності системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні з метою забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків.

Довідка видана для подання до спеціалізованої вченої ради за місцем захисту дисертаційної роботи.

Начальник



Ігор НІКІТЧУК

Гаврилюк Дмитро
 42-15-08

202667



ДЕРЖАВНА СЛУЖБА УКРАЇНИ З НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ
Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту
ІДУ НД ЦЗ

вул. Вишгородська, 21, м. Київ, 04074, тел.: (044) 430-82-17, факс: (044) 430-91-91
 idundcz.dsns.gov.ua код ЄДРПОУ 43533709 E-mail: idundcz@dsns.gov.ua

13.06.2022 № 9401-120/94

На № _____ від _____

ДОВІДКА

*про впровадження результатів дисертаційного дослідження докторанта
 навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного
 захисту України Кропивницького В.С. на тему
 «Механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного
 захисту в Україні» на здобуття наукового ступеня
 доктора наук з державного управління за спеціальністю
 25.00.02 – механізми державного управління*

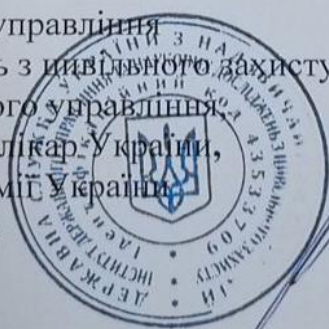
Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту в науково-дослідній роботі на тему «Провести аналіз функціонування системи підготовки кадрів у сфері цивільного захисту та обґрунтувати шляхи її реформування» розглянув та використав пропозиції Кропивницького В.С., а саме: розроблення шляхів і способів оптимізації системи підготовки кадрів для ДСНС; розроблення проекту Концепції системи підготовки кадрів для ДСНС.

Заслуговує на увагу запропонований теоретико-методологічний підхід до формування концепції публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, який полягає в комплексному використанні системного, міждисциплінарного, інституційного, історичного підходів, що сприятиме уточненню сутності та змісту наукових дефініцій «публічне управління та адміністрування у сфері цивільного захисту» та «механізм публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту».

Довідка видана для подання до спеціалізованої вченої ради за місцем захисту дисертаційної роботи.

Начальник

Інституту державного управління
 та наукових досліджень з цивільного захисту,
 доктор наук з державного управління,
 професор, Заслужений лікар України,
 лауреат Державної премії України
 в галузі науки і техніки



Петро ВОЛЯНСЬКИЙ

ЗАТВЕРДЖУЮ

**Проректор, начальник навчально-науково-виробничого центру
Національного університету
цивільного захисту України**


Світлана Домбровська
“21” _____ 2022 р.

АКТ № 16

про впровадження результатів дисертаційного дослідження докторанта навчально-науково-виробничого центру Національного університету цивільного захисту України Кропивницького Віталія Станіславовича на тему: «Механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління.

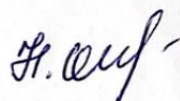
Комісія у складі:

Голова – завідувач кафедри менеджменту, д.держ.упр. Леоненко Н.А.

Члени комісії – завідувач кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту, д.держ.упр., проф. Майстро С.В.; професор кафедри публічного адміністрування у сфері цивільного захисту, д.держ.упр., проф. Крюков О.І.; доцент кафедри менеджменту, д.держ.упр., доц. Поступна О.В.

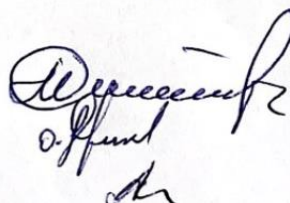
цим актом засвідчують, що результати дисертаційного дослідження Кропивницького В.С. на тему: «Механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні» (поглиблення понятійно-категоріального апарату, обґрунтування механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту та визначення напрямів їх удосконалення) використовуються при викладанні навчальних дисциплін «Теорія та історія публічного управління та адміністрування» та «Публічне управління та адміністрування у сфері цивільної безпеки» за програмою підготовки магістрів та докторів філософії зі спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» у Національному університеті цивільного захисту України.

Голова комісії
д.держ.упр.



Неллі Леоненко

Члени комісії
д.держ.упр., професор
д.держ.упр., професор
д.держ.упр., доцент



Сергій Майстро
Олексій Крюков
Олена Поступна