

Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).

Спеціальність – 281.

Державне управління: удосконалення та розвиток. 2024. № 10.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2024.10.1>

УДК 351.86+355.58

С. П. Потеряйко,

д. держ. упр., професор,

заступник начальника науково-організаційного відділу,

Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3787-0929>

О. А. Лундюк,

д. держ. упр., професор,

професор кафедри державного управління у сфері цивільного захисту,

Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4503-5912>

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМУ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

S. Poteriaiko,

Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Deputy Chief of the

Scientifically-Organizational Department, Institute of Public

Administration and Research in Civil Protection

O. Lyndiuk,

Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Professor of the

Department of Public Administration in the Field of Civil Protection, Institute of

Public Administration and Scientific Research in Civil Protection

REGULATORY AND LEGAL SUPPORT OF FUNCTIONING MECHANISM OF CIVIL PROTECTION

У науковій статті розглянуто питання щодо нормативно-правового забезпечення функціонування Механізму цивільного захисту.

Проведено аналіз попередніх наукових досліджень, в яких розкрито проблемні питання сфери цивільного захисту, зокрема щодо управління силами цивільного захисту в умовах надзвичайних ситуацій, розвитку територіальної системи техногенної безпеки, цивільного захисту як чинника системи забезпечення національної безпеки, європейського досвіду функціонування системи цивільного захисту, трансформації системи цивільного захисту в умовах воєнно-політичних конфліктів гібридного типу. Виявлено, що питання нормативно-правового забезпечення функціонування Механізму цивільного захисту потребує окремого наукового дослідження.

Розглянуто нормативно-правові акти у розрізі наявності визначення поняття “Механізм цивільного захисту” та виявлено відсутність такого поняття та розбіжності у трактуванні поняття “механізм”.

Запропоновано авторське загальне визначення поняття “Механізм цивільного захисту” та обґрунтовано нагальну потребу у визначенні часткових понять зазначеного терміну, які потрібно доповнити у законодавстві сфери цивільного захисту.

The scientific article examines the issue of regulatory and legal support for the functioning of the Civil Protection Mechanism.

An analysis of previous scientific studies was carried out, which revealed problematic issues in the field of civil protection, in particular regarding the management of civil protection forces in emergency situations, the development of the territorial system of man-made security, civil protection as a factor in the national security system, the European experience of the functioning of the civil protection system, the transformation of the system of civil protection in the conditions of military-political conflicts of the hybrid type. It was found that the issue of regulatory and legal support for the functioning of the Civil Protection Mechanism requires a separate scientific study.

The normative-legal acts were examined in terms of the definition of the concept of "Mechanism of civil protection" and the absence of such a concept and discrepancies in the interpretation of the concept of "mechanism" were found.

The author's general definition of the concept of "Mechanism of civil protection" is proposed and the urgent need to define the partial concepts of the specified term, which need to be supplemented in the legislation in the field of civil protection, is substantiated.

Ключові слова: *механізм, цивільний захист, механізм цивільного захисту, надзвичайна ситуація, нормативно-правове забезпечення, органи державного управління.*

Keywords: *mechanism, civil protection, mechanism of civil protection, emergency situation, regulatory and legal support, state administration bodies.*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Нині в діяльності органів державного управління виникають проблеми, що пов'язані з одного боку великим обсягом та складністю завдань, які перед ними постають, з іншого – частіше поверхневим підходом до визначення способів їх виконання, зокрема з використанням Механізму цивільного захисту.

Наукову статтю підготовлено в рамках реалізації Стратегії національної безпеки України та виконання науково-дослідної роботи “Організаційно-правові аспекти функціонування механізму цивільного захисту ЄС” (шифр “Механізм”).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковим розвідкам щодо визначення науково-методичних підходів до забезпечення функціонування системи цивільного захисту присвячено низку наукових досліджень. Зокрема, А. Терент'єва розглядає кризовий менеджмент та управління в умовах надзвичайних ситуацій як динамічний процес, що починається заздалегідь до виникнення кризових подій та продовжується тривалий час

після їх закінчення. Цей процес авторка подала у вигляді алгоритмічної схеми, де в логічній послідовності наведено комплекс взаємопов'язаних заходів, що виконуються органами державного управління до початку надзвичайної ситуації у процесі реагування на неї та після її ліквідації [1].

В. Попов запропонував методику прогнозування наслідків хімічної аварії на потенційно небезпечному об'єкті з використанням геоінформаційної системи в рамках підсистеми моніторингу системи техногенної безпеки регіону та алгоритм розрахунку зони хімічного зараження з використанням геоінформаційної системи [2, с. 100–102].

Н. Клименко визначила основні реальні та потенційні загрози національній безпеці України та напрями державної політики з питань національної безпеки України у сфері цивільного захисту [3, с. 165]. Одним із факторів забезпечення національної безпеки, зокрема у сфері воєнної безпеки, С. Артем'єв та О. Малько розглядають цивільний захист, що здійснюється з метою захисту життя і здоров'я населення від надзвичайних ситуацій [4, с. 47].

С. Засунько [5, с. 106] визначив місце та сформулював роль державного управління у системі забезпечення цивільного захисту в Україні. А. Рогуля зазначив, що система цивільного захисту відіграє визначальну роль у забезпеченні національної безпеки європейських країн, узагальнив закордонний досвід щодо організації цивільного захисту, визначив еволюцію систем цивільного захисту, за результатами якої вони передбачають більшу увагу приділяти прогнозуванню і запобіганню надзвичайних ситуацій [6, с. 137].

М. Кулешов відзначив важливу складову частину безпеки держави – систему цивільного захисту, яка має будуватися поетапним нарощуванням заходів цивільного захисту за часом і простором, залежно від місця та рівня загроз, а також швидкою концентрацією сил і засобів у визначений час в потрібному районі [7, с. 436–437].

О. Єлізаров визначив роль і місце цивільного захисту у системі державного управління в нинішніх умовах [8, с. 399].

О. Лещенко запропонував з метою удосконалення системи цивільного захисту розробити Стратегію її розвитку, внести зміни до законодавства, де визначити

пріоритети розвитку, розробити та схвалити державну цільову програму розвитку єдиної державної системи цивільного захисту [9, с. 14]. Ю. Павлютін на основі аналізу визначення поняття “загрози національній безпеці України” формулює висновок про те, що національна безпека ототожнюється з національними інтересами та збереженням національних цінностей України [10, с. 43].

Отже, дослідженню особливостей функціонування структур сфер державної безпеки та цивільного захисту присвячено низку наукових досліджень, де частково розглянуто питання щодо управління силами цивільного захисту в умовах надзвичайних ситуацій, розвитку територіальної системи техногенної безпеки, цивільного захисту як чинника системи забезпечення національної безпеки, європейського досвіду функціонування системи цивільного захисту, трансформації системи цивільного захисту в умовах воєнно-політичних конфліктів гібридного типу тощо.

Однак, вважаємо, що зазначені наукові здобутки мають поодинокий характер та не утворюють єдиних поглядів до проблематики щодо забезпечення цивільного захисту. Тому, вважаємо за необхідне більш детально дослідити нормативно-правове забезпечення функціонування Механізму цивільного захисту (далі – Механізм ЦЗ).

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою наукової статті є визначити стан нормативно-правового забезпечення функціонування Механізму ЦЗ та обґрунтувати пропозиції щодо його удосконалення

Виклад основного матеріалу дослідження. Для досягнення мети дослідження розглянемо питання щодо нормативно-правового забезпечення функціонування Механізму ЦЗ завдяки аналізу законодавства, що регламентує заходи цивільного захисту в Україні. У Кодексі цивільного захисту України (далі – Кодекс), що регулює відносини, пов’язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, пожеж та інших небезпечних подій, реагуванням на

них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, зазначено, що ефективне реагування на масове переміщення населення потребує міжвідомчої координації, співпраці та об'єднання ресурсів і забезпечується, зокрема шляхом налагодження механізму міжнародної співпраці щодо надання всебічної допомоги різним категоріям населення, які виїхали за кордон, налагодження механізму швидкого залучення переміщених осіб до діяльності громад у безпечних районах з урахуванням їх професійного та особистого досвіду, відпрацювання механізмів та заходів щодо повернення населення до місць постійного проживання. Отже, в Кодексі щодо Механізму ЦЗ відображено лише питання заходів з евакуації населення.

Інший нормативно-правовий акт сфери цивільного захисту – Положення про єдину державну систему цивільного захисту, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 р. № 11, регулює питання здійснення заходів цивільного захисту в державі, визначає склад органів управління та сил цивільного захисту, планування діяльності єдиної державної системи цивільного захисту, порядок виконання нею завдань та організації взаємодії. Однак, питання щодо функціонування Механізму ЦЗ у зазначеному документі безпосередньо не відображено.

Так само у Положенні про організацію оповіщення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій та зв'язку у сфері цивільного захисту, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2017 року № 733, визначено порядок організації оповіщення органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, органів управління і сил цивільного захисту та населення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій. Однак питання щодо функціонування Механізму ЦЗ у зазначеному документі безпосередньо також не відображено.

У Порядку підготовки до дій за призначенням органів управління та сил цивільного захисту, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів

України від 26 червня 2013 року № 443, визначено механізм підготовки до дій, спрямованих на запобігання і реагування на надзвичайні ситуації центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та сил цивільного захисту, що забезпечує готовність органів управління та сил цивільного захисту до виконання завдань цивільного захисту в мирний час і особливий період. Особливістю функціонування Механізму ЦЗ із зазначених питань є те, що підготовка органів управління здійснюється шляхом проведення командно-штабних навчань та штабних тренувань, а підготовка сил цивільного захисту – шляхом проведення спеціальних, показових, експериментальних навчань (тренувань) з питань цивільного захисту.

Постановою Кабінету Міністрів України від 26 червня 2013 року № 444 затверджено Порядок здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях, що визначає механізм організації навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях, його структуру, види та форми. Зокрема зазначений механізм передбачає, що навчання здійснюється за місцем роботи – працюючого населення, за місцем навчання – здобувачів освіти, за місцем проживання – непрацюючого населення.

Постановою Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2013 року № 841 затверджено Порядок проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, що визначає механізм здійснення організованого вивезення (виведення) населення із зон можливого впливу наслідків надзвичайних ситуацій, а також заходів з евакуації матеріальних і культурних цінностей, якщо виникає загроза їх пошкодження або знищення. Зазначений механізм забезпечує, зокрема ефективне реагування на масове переміщення населення завдяки міжвідомчій координації, співпраці та об'єднанню ресурсів і своєчасному та всеосяжному здійсненню відповідних заходів.

Постановою Кабінету Міністрів України від 26 січня 2015 року № 18 затверджено Положення про Державну комісію з питань техногенно-

екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій. На зазначену комісію покладено низку завдань, зокрема у режимі надзвичайної ситуації координацію, організацію робіт та взаємодію функціональних і територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту, а також громадських, міжнародних організацій щодо надання допомоги постраждалому населенню.

Наказом МВС України від 26.12.2014 № 1406 затверджено Положення про штаб з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації, що визначає його завдання, функції та порядок діяльності у зазначених умовах.

Наказом ДСНС України від 16.03.2015 №149 визначено питання щодо організації роботи штабу з ліквідації наслідків надзвичайної ситуації та забезпечення його готовності, зокрема визначено його організаційну структуру.

Наказом МВС України від 26.04.2018 № 340 затверджено Статут дій у надзвичайних ситуаціях органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту (далі – Статут дій). У зазначеному Статуті дій визначено, зокрема механізм застосування засобів індивідуального захисту під час проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт на хімічно небезпечних об'єктах.

Наказом ДСНС України від 29.01.2014 № 44 затверджено Методичні рекомендації щодо підготовки та проведення командно-штабних навчань органів управління цивільного захисту. Зазначений документ передбачає, що у планах підготовки сил цивільного захисту рекомендовано вказувати: найменування заходів, їх зміст, час і місце проведення, техніку, механізми і засоби, що планується використовувати, відповідальних за організацію, проведення та контроль за виконанням.

Щодо понятійно-категорійного апарату Механізму ЦЗ, слід зазначити наступне. В енциклопедії державного управління (т. 2 “Методологія державного управління”) наведено деякі визначення, зокрема:

– механізм держави це система державних організацій, що складається

з державних органів, державних підприємств і державних установ, які здійснюють завдання держави і реалізують її функції;

– механізм забезпечення національної безпеки це сукупність державних інститутів та структур громадянського суспільства, а також практичних заходів, важелів, стимулів, способів дій з визначення та організації (залучення) необхідних і достатніх матеріальних, духовних, людських ресурсів, інтеграції різних сфер суспільства з метою досягнення завдань забезпечення національної безпеки України;

– механізми державного управління це способи розв’язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних форм та методів управління;

– механізми правові це комплекси взаємопов’язаних юридичних засобів, які об’єктивовані на нормативному рівні, необхідні та достатні для досягнення певної мети.

Отже, детальний аналіз деяких основних нормативно-правових актів сфер цивільного захисту та державного управління показав, що в них немає визначення поняття Механізму ЦЗ та не висвітлено питання щодо його функціонування.

Вважаємо за нагальне запропонувати авторське визначення поняття “Механізм ЦЗ”, а саме: це сукупність норм, методів, важелів, засобів, стимулів, інструментів, за допомогою яких органи державного управління виконують функції та завдання, що покладені на них у сфері цивільного захисту. Наведене визначення, на наш погляд, є загальним поняттям.

Більш детальне його визначення має бути наведене у відповідних нормативно-правових актах, зокрема Механізм ЦЗ щодо забезпечення:

– захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, пожеж та інших небезпечних подій;

- здійснення заходів цивільного захисту;
- організації оповіщення органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, органів управління і сил цивільного захисту та населення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій;
- підготовки до дій, спрямованих на запобігання і реагування на надзвичайні ситуації центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та сил цивільного захисту;
- навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях;
- проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій;
- координації, організації робіт та взаємодії функціональних і територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту.

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі.
Виявлено проблеми в діяльності органів державного управління, що пов'язані з одного боку великим обсягом та складністю завдань, які перед ними постають, з іншого – частіше поверхневим підходом до визначення способів їх виконання в межах функціонування Механізму ЦЗ.

Проведено аналіз нормативно-правових актів у розрізі наявності визначення поняття “Механізм ЦЗ” та виявлено відсутність такого поняття та розбіжності у трактуванні поняття “механізм”.

Запропоновано авторське загальне визначення поняття “Механізм цивільного захисту” та обґрунтовано нагальну потребу у визначенні часткових понять зазначеного терміну, які потрібно доповнити у законодавстві сфери цивільного захисту.

Подальший напрям наукових досліджень із розглянутої тематики вбачається у деталізації питань щодо функціонування Механізму цивільного захисту в умовах воєнного стану.

Література

1. Терент'єва А. В. Управління надзвичайними ситуаціями з елементами кризового менеджменту. Державне управління: удосконалення та розвиток: електр. наук. фах. вид. / Дніпров. держ. аграрн. економ. ун-т. 2015. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=881> (дата звернення: 12.09.2024).
2. Попов В. М., Чуб А. І. Прогнозування наслідків можливої надзвичайної ситуації при формуванні програми розвитку територіальної системи техногенної безпеки. Проблеми надзвичайних ситуацій: зб. наук. праць. Харків: НУЦЗУ. 2015. Вип. 22. С. 99–105.
3. Клименко Н. Г. Роль цивільного захисту у забезпеченні національної безпеки України в сучасних умовах. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України: наук. фах. вид. 2015. Вип. 2. С. 165–177.
4. Артем'єв С. Р., Малько О. Д. Цивільний захист як чинник системи забезпечення національної безпеки. Наука і правоохорона: наук. журн. 2018. № 2 (40). С. 42–49.
5. Засулько С. С. Місце та роль державного управління у системі забезпечення цивільного захисту в Україні. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія: Юридична: зб. наук. пр. Львів: ЛьвДУВС. 2011. № 3. С. 101–111.
6. Рогуля А. О. Європейський досвід функціонування системи цивільного захисту населення у забезпеченні національної безпеки. Ефективність державного управління: зб. наук. пр. Львів: ЛРІДУ НАДУ. 2015. Вип. 45. С. 130–138.
7. Кулешов М. М. Щодо побудови та удосконалення діяльності державної системи цивільного захисту України. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління: зб. наук. пр. Харків: НУЦЗУ. 2018. Вип. 1 (8). С. 433–440.
8. Єлізаров О. В. Місце цивільного захисту в системі безпеки та

державного управління. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління: зб. наук. пр. Харків: НУЦЗУ. 2018. Вип. 1 (8). С. 399–405.

9. Лещенко О. Я. Трансформація системи цивільного захисту України в умовах сучасних воєнно-політичних конфліктів гібридного типу : автореф. дис. ... канд. політ. наук. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-12/aref_leschenko_fin_3-.pdf (дата звернення : 12.09.2024).

10. Павлютін Ю. М. Забезпечення національної безпеки в умовах євроінтеграційних перетворень в Україні. Організаційно-управлінське та економіко-правове забезпечення діяльності єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ): матеріали V Всеукр. наук.-практ. конф. (12 берез. 2020, м. Черкаси). Черкаси: ЧПБ ім. Героїв Чорнобиля, 2020. С. 41–44.

References

1. Terent'ieva, A. V. (2015), "Emergency management with elements of crisis management", *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, vol. 9, available at: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=881> (Accessed 12 September 2024).

2. Popov, V. M. and Chub, A. I. (2015), "Forecasting the consequences of a possible emergency when forming a program for the development of the territorial system of technogenic safety", *Problemy nadzvychajnykh sytuatsij*, vol. 22, pp. 99–105.

3. Klymenko, N. H. (2015), "The role of civil protection ensuring the national security of Ukraine in modern conditions", *Collection of scientific works of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine*, vol. 2, pp. 165–177.

4. Artemiev, S. R. and Malko, O. D. (2018), "Civil protection as a factor of the support of the system of the protection of national security", *Nauka i pravoohorona*, vol. 2, no. 40, pp. 42–49.

5. Zasunko, S. S. (2011), “The place and role of public administration in the system of civil protection in Ukraine”, *Naukovyj visnyk L'vivs'koho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav. Serii: Yurydychna*, vol. 3, pp. 101–111.

6. Rohulia, A. O (2015), “European experience in the unctioning of the civil protection system in ensuring national security”, *Efficiency of public administration*, vol. 45, pp. 130–138.

7. Kulieshov, M. M. (2018), “Regarding the construction and improvement of the state system of civil protection of Ukraine”, *Bulletin of National University of Civil Defense of Ukraine. State Management series*, vol. 1, no. (8), pp. 433–440.

8. Yelizarov, O. V. (2018), “The place of civil protection in the system of security and public administration”, *Bulletin of National University of Civil Defense of Ukraine. State Management series*, vol. 1, no. (8), pp. 399–405.

9. Leshchenko, O. Ya. (2019), “Transformation of the civil defense system of Ukraine in the conditions of modern military-political conflicts of hybrid type”, available at: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-12/aref_leschenko_fin_3-.pdf (Accessed 4 June 2024).

10. Pavliutin, Yu. M. (2020), “Ensuring national security in the context of European integration transformations in Ukraine”, *Materialy V Vseukrains'koi naukovo praktychnoi konferentsii. Orhanizatsijno upravlins'ke ta ekonomiko pravove zabezpechennia diial'nosti iedynoi derzhavnoi systemy tsyvil'noho zakhystu (YeDSTsZ)* [Materials of the V International Scientific and Practical Conference. Organizational managerial and economic legal support of the unified state system of civil protection (USSCP)], CIFS named after the Heroes of Chernobyl of the NUCDU, Cherkasy, Ukraine, pp. 41–44.

Стаття надійшла до редакції 19.09.2024 р.