

*Крюков О.І., д.держ.упр., проф., НУЦЗУ, м. Харків,
ORCID: 0000-0002-6335-5429*

*Kryukov O.I., Doctor of Science in Public Administration, Professor,
Department of Public Administration and Law of Ukraine, Kharkiv*

ОРГАНІЗАЦІЙНА СИСТЕМА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЦИВІЛЬНИМ ЗАХИСТОМ НАСЕЛЕННЯ

ORGANIZATIONAL SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION OF CIVIL PROTECTION OF THE POPULATION

У статті розглянуто організація системи цивільного захисту населення як категорія національної безпеки. Обґрунтовано положення, що сутність системи публічного управління забезпеченням безпеки населення та захистом критично важливих об'єктів полягає у специфічному спрямовуючому, організуючому та регулюючому впливі на суспільні процеси. При цьому управляючий вплив реалізується за допомогою організації відповідних управлінських структур і певного процесу прийняття й виконання рішень, а також чіткої державної регламентації та розподілу функцій і відповідальності між органами державної влади та управління за проведення заходів з попередження і ліквідації всіх видів надзвичайних ситуацій, у тому числі терористичних актів. Зроблено висновок, що в сучасних умовах існуюча в Україні система забезпечення національної та регіональної безпеки в природно-техногенній, екологічній і військовій сферах ще недостатньо ефективно вирішує проблеми захисту життєво важливих інтересів особистості, суспільства та держави з огляду на те, що вона наразі не є цілісною, достатньою, раціонально організованою та ефективно керованою.

Ключові слова: безпека, цивільна безпека, національна безпека, екологічна безпека, екологічна сфера, надзвичайна ситуація, публічне управління, державне управління, механізми державного управління.

The article examines the mechanisms of ensuring national security in the context of the functioning of mechanisms of state management of civil protection of the population in the state of emergency. The proposition that the essence of state management of ensuring the safety of the population and protection of critically important objects lies in the specific guiding, organizing and regulating influence on social processes is substantiated. At the same time, management influence is realized with the help of the organization of relevant management structures and a certain process of decision-making and implementation, as well as clear state regulation and the distribution of functions and responsibilities between state authorities and management for the implementation of measures to prevent and eliminate all types of emergency situations, including terrorist acts. It was concluded that in modern conditions, the existing system of national and

regional security in Ukraine in the natural, man-made, ecological and military spheres does not yet effectively solve the problems of protecting the vital interests of the individual, society and the state due to the fact that it is currently not integral, sufficient, rationally organized and effectively managed.

Keywords: *security, security, civil security, national security, environmental security, environmental sphere, emergency, public administration, state administration, mechanisms of state administration.*

Постановка проблеми. Сучасні тенденції зростання ризиків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру у світі й Україні зумовлюють необхідність формування глобальної системи безпеки, а також подальшого вдосконалення ЄДСЦЗ на вітчизняних теренах на засадах стабільного розвитку суспільства та сучасних принципах управління цивільною безпекою. При цьому в сучасному світі відбувається перехід системи цивільної безпеки від реагування на можливі надзвичайні ситуації до забезпечення стійкості держави під час різних кризових ситуацій, а також посилення взаємодії органів управління й сил цивільного захисту зі збройними силами та правоохоронними органами.

Щодо України, то на її теренах процес забезпечення цивільної безпеки відбувається в умовах воєнного стану, введеного внаслідок масштабного вторгнення військ російської федерації на територію нашої держави з 24.02.2022 року. Складності ситуації додає те, що вітчизняна Єдина державна система цивільного захисту функціонує одночасно у двох режимах: режимі надзвичайної ситуації, установленому з метою ліквідації наслідків техногенних, природних, медико-біологічних та інших надзвичайних ситуацій різних рівнів, а також перебуває в готовності до виконання завдань за призначенням в особливий період, у тому числі у воєнний час. Це реалізується з урахуванням вимог норм міжнародного гуманітарного права, положень Законів України «Про правовий режим воєнного стану», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» тощо.

Варто відзначити, що за три роки масштабних бойових дій рф і більш 10 років її збройної агресії проти України виявлення та знищення вибухових предметів набуло масштабів гуманітарного розмінування, а рятування українців з-під завалів унаслідок потрапляння ракет або їхніх уламків стало масовим явищем, як і ліквідація аварій на об'єктах життєзабезпечення та критичної інфраструктури. В умовах неможливості проведення опалювального сезону в окремих районах певних областей, де ведуться активні бойові дії, додається ще й проведення обов'язкової евакуації цивільного населення у більш безпечні регіони. Крім того, непоодинокими є випадки, коли аварійно-рятувальні підрозділи не можуть дістатися місць виникнення та поширення надзвичайних ситуацій через постійні обстріли рф, що значно ускладнює рятувальні та відновлювальні роботи. Обмеженість ресурсної бази України для реагування на НС, кількість яких збільшується через війну рф

за останні роки, актуалізувала питання залучення міжнародної допомоги для здійснення цивільного захисту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В останні десятиліття фахівці багатьох наукових галузей досить активно займаються дослідженням проблем державного управління цивільним захистом населення та забезпечення екологічної безпеки. Так, різним аспектам даної проблематики присвячено праці С. Домбровської, В. Ємельянова, Л. Жукової, Н. Нижник, О. Островерх, С. Пирожкова, А. Роміна, В. Садкового, Г. Ситника, О. Труша та ін. Чимало дослідників вивчали питання організації публічного управління в системі цивільного захисту та безпеки населення, а саме: О. Барабаш, В. Березан, О. Доценко, М. Корнієнко, М. Лошицький, Є. Ольховський, І. Плохий, В. Цикалевич. Окрему увагу методологічним питанням національної безпеки присвятили В. Ліпкан, Г. Ситник, Г. Пономаренко, В. Горбулін, А. Качинський та інші вчені. Однак, незважаючи на значну кількість публікацій, існує, на нашу думку, деяка непевність у визначенні основних понять. Так, одні автори використовують поняття «громадянська оборона», інші вважають, що більш доречно використовувати поняття «цивільний захист», водночас існують різні підходи у співвідношенні понять «національна» і «суспільна безпека». Все це вимагає комплексного вивчення даної проблематики.

Постановка завдання. Мета статті – проаналізувати систему публічного управління цивільним захистом населення, а також показати готовність органів публічної влади вчасно реагувати в умовах війни на ті чи інші загрози українському суспільству.

Виклад основного матеріалу. Категорія «цивільний захист» та його внутрішня структура дозволяють сформулювати уявлення про раціональну структуру системи забезпечення безпеки населення і захисту критично важливих об'єктів в умовах військового стану [2; 7]. При цьому необхідно враховувати, що раціональність досягається і за рахунок використання особливостей функціонування її складових частин – ланок публічного управління.

Методологічні аспекти функціонування окремих компонентів системи забезпечення цивільного захисту є найважливішою складовою методології національної й екологічної безпеки. Аналіз теоретичних і практичних підходів у сфері формування й функціонування системи забезпечення національної безпеки дозволяє дійти висновку, що тут слід використовувати положення і висновки як теорії прийняття управлінських рішень, так і теорії організації державних органів управління.

Теорія прийняття політико-управлінських рішень у сфері цивільної безпеки та захисту населення характеризується наявністю як мінімум шести змінних [8]: дійові особи державно-управлінського процесу (органи державного управління і громадяни); надзвичайні ситуації (звичайні, кризові та їх комбінації); організаційна система (фіксований набір функцій і відносин основних інститутів, що беруть участь у прийнятті управлінського рішення);

процес прийняття управлінського рішення (хронологічний потік подій і дій, що ведуть до прийняття рішення). Процес прийняття та реалізації політико-управлінських рішень складається з комплексу дій у межах організаційних структур, які в сукупності формують державно-управлінський дискурс. Основними етапами державно-управлінського процесу можуть бути: ідентифікація проблеми, планування її розв'язання, прийняття рішення, реалізація політики та оцінка результату. Як структуру, так і процес прийняття та реалізації управлінських рішень у сфері забезпечення національної безпеки визначає Конституція України та закони, якими регулюються різні аспекти даної проблеми [6].

Розглянемо структуру публічного управління єдиної державної системи цивільного захисту України (основні принципи).

1. Керівництво єдиною державною системою цивільного захисту здійснює Кабінет Міністрів України. Безпосереднє керівництво діяльністю єдиної державної системи цивільного захисту здійснює ДСНС.

2. Єдина державна система цивільного захисту складається з постійно діючих функціональних і територіальних підсистем та їх ланок.

3. Функціональні підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту (далі – функціональні підсистеми) створюються у відповідних сферах суспільного життя центральними органами виконавчої влади з метою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період, забезпечення готовності підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання і реагування на надзвичайні ситуації [7–8].

Важливими при цьому вважаються такі аспекти:

- як правило, розглядається стратегія, яка, на думку домінуючої в ній групи, зробить організацію найбільш важливою;

- організації прагнуть отримати у своє розпорядження матеріальні та інші засоби, які розглядаються як необхідні для їх існування. Звідси тенденція до отримання максимальної автономії організації;

- організації чинять опір при спробах позбавити їх функцій, які розглядаються як частина їх сутності;

- організація намагається вивести за свої рамки будь-яку нову функцію, оскільки новий персонал з новими знаннями, вміннями та інтересами може спробувати змінити сутність організації.

Таким чином, конфлікти щодо завдань і функцій є постійним явищем на вищому рівні державного управління. Формування системи забезпечення безпеки при надзвичайних ситуаціях, з точки зору як теоретичної, так і практичної, є багатоплановим, великим за обсягом процесом і включає в себе цілий комплекс взаємопов'язаних заходів. При цьому в ньому слід виділити організаційну та функціональні сторони.

Організаційна сторона процесу формування даної системи встановлення і вдосконалення організаційної структури. Це статичний (структур-

ний) «зріз» системи, покликаний надати взаємодії елементів системи стійкість, визначеність і послідовність. При цьому пріоритетним напрямком є визначення системи постійно діючих спеціально уповноважених органів управління у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій на всіх рівнях організації публічного управління, їх завдань і функцій. Зазначена сторона формування системи вимагає постійної уваги, коригування, стимулювання і контролю, оскільки у функціонуванні системи немає автоматизму, раз і назавжди заданої визначеності. Це пов'язано насамперед з тим, що об'єкт управління постійно видозмінюється й розвивається.

У зв'язку з цим найважливішою складовою методології побудови системи забезпечення безпеки населення і захисту критично важливих об'єктів є обґрунтування концепції публічного управління цією організаційною системою. Ґрунтуючись на положеннях загальної теорії управління складними системами, управління безпекою в сучасних умовах слід розглядати в рамках певної соціально-економічної системи, що об'єднує стійкими внутрішніми зв'язками населення, об'єкти економіки, інфраструктури, території, а також управлінські структури.

Вимоги щодо забезпечення безпеки в сучасних умовах приводяться у відповідність з реальними можливостями суб'єктів публічного управління. Після їх виконання визначаються основні напрямки формування системи забезпечення безпеки, які реалізуються в цільових науково-технічних програмах розвитку територіальної підсистеми в умовах надзвичайних ситуацій. Створення системи забезпечення цивільної безпеки населення і захисту критично важливих об'єктів і територій в сучасних умовах підпорядковане впливу великого й тісно пов'язаного між собою кола закономірностей.

Перша група – суспільно-економічні принципи. Ця група враховує реалії, що склалися на поточний момент, такі як модернізація системи державного управління України, хід економічних змін, загальний характер заходів щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. Одним із провідних соціально-економічних принципів є єдність заходів у сфері забезпечення безпеки населення і захисту критично важливих об'єктів і територій при надзвичайних ситуаціях та заходів із забезпечення регіональної безпеки. Найбільш значущими принципами є такі: забезпечення єдності державного будівництва та формування системи; загального характеру заходів захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій.

Друга група – організаційні принципи формування системи забезпечення безпеки населення і захисту критично важливих об'єктів при надзвичайних ситуаціях, які відображають закономірність її функціонування і розвитку як особливого виду державної діяльності та вимоги до її організації.

Найважливішими принципами цієї групи є: принципи виправданості практичної діяльності, оптимізації захисту, інтегральної оцінки небезпеки, стійкості екосистем, раціональності (економічної доцільності), правової

забезпеченості, поділу відповідальності. Крім того, система на рівні суб'єктів публічного управління має будуватися за єдиними принципами, відповідно до яких усі суб'єкти державного управління повинні мати рівні повноваження.

Таким чином, сформульовані концептуальні принципи управління в сучасних умовах дозволяють запропонувати конкретні заходи з метою формування реалістичної й доступної для практичного використання політики у сфері забезпечення цивільної безпеки населення та цивільного захисту населення. Забезпечення цивільної безпеки, перш за все безпеки населення, і захист критично важливих об'єктів публічного управління – це цілеспрямована діяльність державних і громадських інститутів, а також громадян з виявлення, попередження загроз безпеки і протидії їм як обов'язкової й неодмінної умови захисту інтересів суб'єкта держави.

Спираючись на наведені вище результати дослідження, видається доцільним визначити структуру та основні напрямки діяльності організаційної системи забезпечення цивільної безпеки та захисту населення, яку слід розглядати як сукупність структур у сфері публічного управління України та суб'єктів управління, організацій і громадян, а також спеціально створюваних органів управління, сил і засобів, що здійснюють цілеспрямовану діяльність і беруть безпосередню участь у реалізації цілей і завдань забезпечення цивільної безпеки.

На нашу думку, ця система включає: вищий рівень управління; виконавчі органи державної влади, органи місцевого самоврядування; державні органи та організації, які безпосередньо забезпечують громадянську безпеку населення і захист критично важливих об'єктів управління; контрольні та наглядові організації; організації, що здійснюють моніторинг окремих складових громадянської безпеки; громадські організації та об'єднання громадян. Основу цієї системи складають органи управління та сили територіальної підсистеми на регіональному рівні.

Висновки. Проблематика забезпечення цивільного захисту населення та екологічної безпеки на сучасному етапі розвитку нашої країни є надзвичайно актуальною. Складності ситуації додає повномасштабна агресія проти України, що зумовлює необхідність, по-перше, вчасного реагування на надзвичайні ситуації, які можуть відзначатися соціально-політичним, воєнним та іншим характером, по-друге, повноцінної ліквідації їхніх наслідків і зменшення збитків національної економіки та населення у разі виникнення НС. А по-третє, визначення особливостей здійснення цивільного захисту в умовах спеціальних правових режимів при надзвичайних ситуаціях (правового режиму воєнного стану, правового режиму надзвичайного стану в разі надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру або у зв'язку з масовими порушеннями громадського порядку). Під час дії цих правових режимів можуть тимчасово обмежуватися права та законні інтереси грома-

дян й юридичних осіб.

Список використаних джерел:

1. Бережной О. А. Інформаційно-аналітичне забезпечення прийняття ефективних управлінських рішень. *Актуальні проблеми економіки*. 2004. № 9. С. 26–29.
2. Дерлоу Дес. Ключові управлінські рішення: технологія прийняття рішень / пер. з англ. Р. А. Семків, Р. Л. Ткачук. Київ : Всеуuito ; Наук. думка, 2001. 242 с.
3. Малиновський В. Функція прийняття управлінських рішень. *Вісник Української Академії державного управління при Президентові України*. 1999. № 3. С. 42–45.
4. Никифорчук Б. В. Системний підхід до прийняття управлінських рішень. Львів : Українська академія друкарства, 2007. 229 с.
5. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
6. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30.
7. Кодекс цивільного захисту України. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34-35.
8. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 23. Ст. 176.

Reference:

1. Berezhnoi, O.A. Information and analytical support for effective management decisions [Informatsiino-analitychne zabezpechennia pryiniattia efektyvnykh upravlinskykh rishen]. *Actual problems of the economy – Aktualni problemy ekonomiky*. 2004. No. 9. Pp. 26-29.
2. Derlow, Des. Key management decisions: decision-making technology [Kliuchovi upravliniski rishennia: tekhnolohiia pryiniattia rishen]. Trans. from English R.A. Semkiv, R.L. Tkachuk. Kyiv: Vseuvyto; Science dumka, 2001. 242 p.
3. Malinovskiy, V. The function of managerial decision-making [Funktsiia pryiniattia upravlinskykh rishen]. *Bulletin of the Ukrainian Academy of Public Administration under the President of Ukraine – Visnyk Ukrainskoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*. 1999. No. 3. Pp. 42-45.
4. Nikyforchuk, B.V. Systematic approach to managerial decision-making [Systemnyi pidkhid do pryiniattia upravlinskykh rishen]. Lviv: Ukrainian Academy of Printing, 2007. 229 p.
5. On the national security of Ukraine [Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy]: Law of Ukraine dated June 21, 2018 No. 2469-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
6. Constitution of Ukraine [Konstytutsiia Ukrainy]: Law of Ukraine dated June 28, 1996 No. 254k/96-VR. *Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 1996. No. 30.
7. Civil Protection Code of Ukraine [Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy]. *Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 2013. No. 34-35.
8. On the legal regime of the state of emergency [Pro pravovyi rezhym nadzvychainoho stanu]: Law of Ukraine dated March 16, 2000 No. 1550-III. *Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*. 2000. No. 23. Art. 176.