

У статті здійснено дослідження та теоретичних аспектів механізмів публічного управління цивільним захистом населення в умовах надзвичайного стану. Зокрема, обґрунтовано положення про те що центральним для розуміння механізмів публічного управління цивільним захистом є категорія «надзвичайна ситуація». В науковій літературі та нормативно-правових актах існує чимало підходів до визначення цього поняття. Законодавство України визначає надзвичайну ситуацію як обстановку на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній, яка класифікується за видами та рівнями, що характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності людей та довкілля, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, яка призвела або може призвести до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, значних матеріальних втрат та неможливості проживання населення на такій території

Доведено, що місце системи цивільного захисту в загальній структурі національної безпеки держави визначається її функціональним призначенням - захистом населення та територій від загроз небезпечного характеру, незалежно від їх природи. З теоретичної точки зору, цивільний

УДК 351.86:354.31

Братко І.С. головний фахівець відділу персоналу Управління ДСНС України у Чернівецькій області

Теоретичні аспекти механізмів публічного управління системи цивільного захисту населення в умовах надзвичайного стану

(Theoretical Aspects Of Public Administration Mechanisms Of The Civil Protection System Of The Population Under Emergency Conditions)

захист є невід'ємним елементом системи національної безпеки, що функціонує у тісному взаємозв'язку з такими її складовими, як воєнна безпека, економічна безпека, екологічна безпека та інформаційна безпека. В умовах збройного конфлікту межа між воєнною безпекою та цивільним захистом стає особливо рухомою, оскільки захист цивільного населення від наслідків бойових дій є одночасно і завданням збройних сил, і завданням системи цивільного захисту державної влади, військовим командуванням та силами цивільного захисту.

Зауважено, що місце системи цивільного захисту в загальній структурі національної безпеки держави визначається її функціональним призначенням - захистом населення та територій від загроз небезпечного характеру, незалежно від їх природи. З теоретичної точки зору, цивільний захист є невід'ємним елементом системи національної безпеки, що функціонує у тісному взаємозв'язку з такими її складовими, як воєнна безпека, економічна безпека, екологічна безпека та інформаційна безпека. В умовах збройного конфлікту межа між воєнною безпекою та цивільним захистом стає особливо рухомою, оскільки захист цивільного населення від наслідків бойових дій є одночасно і завданням збройних сил, і завданням системи цивільного захисту.

Визначено, що формування механізмів державного управління цивільним захистом в умовах надзвичайного стану має носити

характер системної цифрової та інституційної трансформації. Вона передбачає перехід від лінійної моделі реагування до проактивної та адаптивної моделі управління ризиками, що базується на об'єктивних математичних даних та гнучких управлінських структурах.

Ключові слова: механізми державного управління, цивільний захист населення, надзвичайний стан, національна безпека, гібридні загрози.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку України характеризується безпрецедентним поєднанням викликів у сфері безпеки: тривалий збройний конфлікт на сході України, масштабні гуманітарні наслідки воєнних дій, руйнування критичної інфраструктури та суттєве збільшення кількості надзвичайних ситуацій різного генезису. В таких умовах система цивільного захисту населення перебуває під надзвичайним навантаженням і змушена функціонувати у принципово нових умовах, що значно відрізняються від тих, для яких вона первинно проектувалася.

Публічне управління у сфері цивільного захисту в умовах надзвичайного стану - це складна, багаторівнева управлінська діяльність, яка охоплює превентивні заходи, оперативне реагування та ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій. Ефективність цієї діяльності безпосередньо пов'язана з якістю теоретичного осмислення її механізмів, оскільки практичні управлінські рішення мають спиратися на чіткі концептуальні засади. Тому комплексне дослідження теоретичних аспектів відповідних механізмів публічного управління набуває першочергового значення.

Особливої актуальності ця проблема набуває в контексті трансформації системи безпеки України після початку військового конфлікту на сході України в 2014 році. Події останніх років із беззаперечністю продемонстрували, що традиційні підходи до організації цивільного захисту, розроблені переважно для мирного часу або локальних надзвичайних ситуацій, виявляються недостатньо ефективними в умовах системного руйнування

інфраструктури, масових ракетних ударів по населених пунктах, одночасної евакуації мільйонів людей та необхідності організації захисту населення в умовах активних бойових дій.

Аналіз наявних механізмів публічного управління виявляє низку системних проблем. Спостерігається певна неузгодженість між нормативно-правовою базою, яка регулює питання цивільного захисту в мирний час, та реальними потребами управлінської практики в умовах воєнного стану. Законодавство, яке визначає повноваження органів цивільного захисту, структуру управління та процедури прийняття рішень, формувалося переважно в іншому безпековому контексті й потребує суттєвого перегляду відповідно до нових реалій.

Таким чином, теоретичне дослідження механізмів публічного управління системою цивільного захисту населення в умовах надзвичайного стану є багатоаспектним науковим завданням, що має як фундаментальне значення для розвитку теорії публічного управління, так і важливе практичне значення для вдосконалення управлінської практики у цій сфері. Системний аналіз теоретичних засад відповідних механізмів дозволить не лише збагатити наукову думку у галузі публічного управління, але й надати органам державної влади та місцевого самоврядування концептуальні орієнтири для підвищення ефективності їхньої діяльності у сфері цивільного захисту в умовах сучасних викликів та загроз.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні засади публічного управління у сфері безпеки розглядалися у працях В. Авер'янова, Г. Атаманчука, Ю. Битяка, В. Малиновського та ін. [3]. Питання цивільного захисту та його механізмів досліджували В. Бегма, В. Садковий, А. Качинський, О. Євдін [2; 5]. Проблематику організаційно-правового забезпечення діяльності ДСНС України вивчали М. Коваль, О. Тараненко, С. Домбровська [8]. Водночас питання функціонування механізмів публічного управління цивільним захистом саме в умовах надзвичайного та воєнного стану залишаються недостатньо дослідженими і потребують системного аналізу.

Метою роботи є розкриття теоретичних аспектів механізмів публічного управління системою цивільного захисту населення, уточнення категоріального апарату та визначення місця організаційно-правового механізму в системі національної безпеки держави.

Застосована методологія і методи. Методологічну основу дослідження становлять діалектичний, системно-структурний, порівняльно-правовий та формально-логічний методи наукового пізнання. Використання зазначених методів у сукупності дозволило здійснити комплексний аналіз теоретичних основ публічного управління у сфері цивільного захисту.

Виклад основного матеріалу. Цивільний захист як категорія публічного управління є комплексним явищем, що поєднує правові, організаційні, технічні та соціальні аспекти державної діяльності. Відповідно до Кодексу цивільного захисту України (2012), 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 [1]. Це законодавче визначення, хоча й є відносно всеохоплюючим, потребує певного уточнення в контексті сучасних наукових підходів до розуміння публічного управління.

Теорія публічного управління розглядає цивільний захист як один із ключових елементів системи забезпечення суспільної безпеки - поряд з обороною, охороною правопорядку та захистом від зовнішніх загроз. Специфіка цивільного захисту як об'єкта публічного управління полягає в його подвійній природі: з одного боку, він є превентивною діяльністю, спрямованою на мінімізацію ризиків виникнення надзвичайних ситуацій, а з іншого - реактивною, тобто такою, що передбачає реагування на вже виниклі надзвичайні ситуації та ліквідацію їх наслідків. Така подвійність обумовлює складність побудови відповідних механізмів публічного управління та потребує їх диференціації залежно від фази управлінського циклу [2].

Центральним для розуміння механізмів публічного управління цивільним захистом є категорія «надзвичайна ситуація». В науковій літературі та нормативно-правових актах

існує чимало підходів до визначення цього поняття. Законодавство України визначає надзвичайну ситуацію як обстановку на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній, яка класифікується за видами та рівнями, що характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності людей та довкілля, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, яка призвела або може призвести до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, значних матеріальних втрат та неможливості проживання населення на такій території [7].

В умовах військових дій на сході України ця категорія набуває суттєво розширеного змісту. Якщо в мирний час надзвичайні ситуації класифікуються переважно як природні, техногенні чи соціальні, то в умовах збройного конфлікту до переліку додається специфічна група - надзвичайні ситуації, спричинені або значно ускладнені безпосередніми наслідками воєнних дій. Йдеться про руйнування об'єктів критичної інфраструктури (електростанцій, водопостачальних систем, об'єктів теплопостачання), масові пожежі в жилому фонді внаслідок ракетних та артилерійських обстрілів, радіаційну та хімічну небезпеку від ушкоджених промислових об'єктів, масове переміщення населення тощо. Все це вимагає суттєвого перегляду традиційної класифікації надзвичайних ситуацій та відповідного коригування управлінських механізмів реагування на них.

Принципово важливим є також розмежування понять «надзвичайна ситуація» і «надзвичайний стан». У науковій літературі ці поняття нерідко вживаються як синонімічні або близькі, що є теоретично некоректним і може спричиняти практичні управлінські проблеми. Надзвичайна ситуація - це фактичний стан, що характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення та вимагає відповідного реагування з боку органів управління. Натомість надзвичайний стан - це правовий режим, що вводиться відповідно до Конституції та законів України у разі виникнення надзвичайних ситуацій або загрози виникнення подій, що можуть призвести до таких ситуацій [4]. Введення

надзвичайного стану передбачає тимчасове обмеження прав і свобод громадян, розширення повноважень органів виконавчої влади та запровадження особливих адміністративних заходів з метою нормалізації обстановки.

Механізм публічного управління у сфері цивільного захисту в науці трактується як система взаємозалежних і взаємодіючих компонентів (методів, засобів, інструментів, структур, процедур), за допомогою яких суб'єкти публічного управління здійснюють цілеспрямований вплив на об'єкт управління - систему цивільного захисту - з метою досягнення визначених цілей у сфері безпеки населення та територій. Залежно від природи та змісту управлінського впливу виокремлюють кілька типів таких механізмів: організаційно-правові, економічні, інформаційні, соціально-технологічні та ін. [3].

Ключовим серед них є організаційно-правовий механізм, який визначає структуру органів управління, їх компетенцію, порядок взаємодії та правові підстави для вжиття заходів реагування. Цей механізм функціонує на трьох рівнях державного управління: загальнодержавному, регіональному та місцевому. На загальнодержавному рівні провідну роль відіграє Кабінет Міністрів України, який визначає державну політику у сфері цивільного захисту, а також Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС), яка здійснює безпосереднє керівництво підрозділами цивільного захисту. На регіональному рівні функції публічного управління у цій сфері виконують обласні державні адміністрації та їх структурні підрозділи - управління з питань цивільного захисту. На місцевому рівні ці функції покладено на органи місцевого самоврядування.

Така ієрархічна побудова організаційно-правового механізму забезпечує вертикальну координацію управлінських рішень та можливість централізованого керівництва у кризових ситуаціях. Єдина державна система цивільного захисту, що функціонує відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 № 11, передбачає чітку вертикаль управлінських рішень від центрального до місцевого рівня [7]. Водночас надмірна централізація може знижувати оперативність реагування на надзвичайні ситуації, оскільки рішення, що потребують негайного виконання, змушені проходити через численні щаблі адміністративної ієрархії. Це протиріччя між

централізацією та децентралізацією є однією з ключових теоретичних проблем організації системи цивільного захисту [8].

Місце системи цивільного захисту в загальній структурі національної безпеки держави визначається її функціональним призначенням - захистом населення та територій від загроз небезпечного характеру, незалежно від їх природи. З теоретичної точки зору, цивільний захист є невід'ємним елементом системи національної безпеки, що функціонує у тісному взаємозв'язку з такими її складовими, як воєнна безпека, економічна безпека, екологічна безпека та інформаційна безпека [5]. В умовах збройного конфлікту межа між воєнною безпекою та цивільним захистом стає особливо рухомою, оскільки захист цивільного населення від наслідків бойових дій є одночасно і завданням збройних сил, і завданням системи цивільного захисту.

Проведений теоретичний аналіз дозволяє запропонувати уточнену модель механізмів публічного управління системою цивільного захисту населення в умовах надзвичайного стану. Ця модель має включати: по-перше, правовий субмеханізм, що визначає нормативно-правові засади функціонування системи [1; 4]; по-друге, організаційний субмеханізм, що визначає структуру та компетенцію суб'єктів управління [7]; по-третє, ресурсний субмеханізм, що регулює розподіл матеріальних, фінансових та людських ресурсів; по-четверте, інформаційно-комунікаційний субмеханізм, що забезпечує обмін інформацією між суб'єктами системи; по-п'яте, соціально-технологічний субмеханізм, що визначає технологічне забезпечення управлінської діяльності. Взаємодія цих субмеханізмів у їх єдності й забезпечує ефективне публічне управління системою цивільного захисту в умовах надзвичайного стану.

Висновки з даного дослідження та перспективи подальших досліджень. Проведений теоретичний аналіз механізмів публічного управління системою цивільного захисту населення дозволяє зробити такі висновки. По-перше, категоріальний апарат цивільного захисту потребує суттєвого уточнення з урахуванням реалій воєнного часу; зокрема, необхідне чітке розмежування понять «надзвичайна ситуація» та «надзвичайний стан» як фактичного й правового явищ відповідно. По-друге, організаційно-правовий механізм є

системоутворюючим елементом публічного управління у сфері цивільного захисту, що функціонує в межах загальної системи національної безпеки держави. По-третє, умови надзвичайного стану обумовлюють необхідність трансформації як змісту, так і форм управлінської діяльності, зокрема в частині оперативного прийняття рішень та міжвідомчої координації. По-четверте, ефективна модель механізмів публічного управління цивільним захистом має поєднувати правовий, організаційний, ресурсний, інформаційно-комунікаційний та соціально-технологічний субмеханізми. Перспективи подальших досліджень пов'язані з аналізом структурно-організаційних чинників функціонування системи цивільного захисту в сучасних умовах, вивченням зарубіжного досвіду та розробкою концептуальної моделі соціально-технологічного механізму оптимізації функціонування ДСНС України.

Список використаних джерел:

1. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 № 5403-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>
2. Євдін О. М., Качинський А. Б. Проблеми захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру в Україні. Київ: ІПНБ, 2014. 320 с.
3. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Київ: Атіка, 2009. 608 с.
4. Про правовий режим надзвичайного стану: Закон України від 16.03.2000 № 1550-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14>
5. Бегма В. М. Цивільний захист у системі національної безпеки держави. Стратегічна панорама. 2017. № 1. С. 45–53.
6. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 № 11. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/246985837>

7. Про затвердження Порядку розроблення планів діяльності єдиної державної системи цивільного захисту: Постанова Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/250214300>

8. Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій: Розпорядження Кабінету Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/249709478>

References:

1. Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy vid 02.10.2012 № 5403-VI [Code of Civil Protection of Ukraine dated October 2, 2012 No. 5403-VI]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17> [in Ukrainian].

2. Yevdin, O. M., & Kachynskyi, A. B. (2014). Problemy zakhystu naselennia i terytorii vid nadzvychainykh sytuatsii tekhnohennoho ta pryrodnoho kharakteru v Ukraini [Problems of protecting the population and territories from man-made and natural emergencies in Ukraine]. Kyiv: IPNB [in Ukrainian].

3. Malynovskyi, V. Ya. (2009). Derzhavne upravlinnia [Public administration]. Kyiv: Atika [in Ukrainian].

4. Pro pravovyi rezhym nadzvychainoho stanu: Zakon Ukrainy vid 16.03.2000 № 1550-III [On the legal regime of the state of emergency: Law of Ukraine dated March 16, 2000 No. 1550-III]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14> [in Ukrainian].

5. Behma, V. M. (2017). Tsyvilnyi zakhyst u systemi natsionalnoi bezpeky derzhavy [Civil protection in the system of national security of the state]. Stratehichna panorama — Strategic Panorama, 1, 45–53 [in Ukrainian].

6. Pro zatverdzhennia Polozhennia pro yedynu derzhavnu systemu tsyvilnoho zakhystu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 09.01.2014 № 11 [On approval of the Regulation on the unified state system of civil protection: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated January 9, 2014 No. 11]. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/npas/246985837> [in Ukrainian].

7. Pro zatverdzhennia Poriadku rozroblennia planiv diialnosti yedynoi derzhavnoi systemy tsyvilnoho zakhystu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy [On approval of the Procedure for developing activity plans of the unified state system of civil protection: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine]. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/npas/250214300> [in Ukrainian].

8. Pro skhvalennia Stratehii reformuvannia systemy Derzhavnoi sluzhby Ukrainy z nadzvychnykh sytuatsii: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy [On approval of the Strategy for reforming the system of the State Emergency Service of Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine]. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/npas/249709478> [in Ukrainian].