

Міністерство освіти і науки України
Національний університет
«Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»

Навчально-науковий інститут фінансів, економіки, управління та права
Кафедра публічного управління, адміністрування та права

Дипломна кваліфікаційна робота

на тему: **«Удосконалення державної політики з питань цивільного захисту
на територіальному рівні»**

Виконав:

студент академічної групи 2м – ДС
освітньо-професійної програми
«Публічне управління та адміністрування»
другого (магістерського) рівня вищої освіти
спеціальності 281

«Публічне управління та адміністрування»
Пругло Сергій Анатолійович

Науковий керівник:

д. держ. упр., професор
Задорожний Віталій Петрович

Завдання

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. СУЧАСНИЙ СТАН ТА РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ ПРОЄКТІВ (НА ПРИКЛАДІ СФЕРИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ).....	8
1.1. Оцінка результативності механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні.....	8
1.2. Характеристика надзвичайних ситуацій та результативність механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту на регіональному та місцевому рівнях	20
РОЗДІЛ 2. ПРОБЛЕМИ ТА СУПЕРЕЧНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ ...	36
2.1. Особливості формування і суперечності розвитку системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні	36
2.2. Проблеми формування і суперечності реалізації механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні	44
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ.....	61
3.1. Напрями модернізації публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції України.....	61
3.2. Шляхи удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні.....	76
ВИСНОВКИ	95
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	100

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 зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій, що пов'язано з військовою агресією, терористичними актами, пандемією, кліматичними змінами та іншими викликами. В умовах руйнування інфраструктури, міграції населення та збільшення надзвичайних ситуацій, особливого значення набуває питання забезпечення функціонування сфери цивільного захисту.

Держава регулює відносини із захисту населення, територій, навколишнього середовища та майна від надзвичайних ситуацій. Захист населення під час надзвичайних ситуацій є важливим завданням держави для забезпечення її розвитку.

Особливу увагу слід приділити безпеці життя та здоров'ю людини, що передбачає трансформацію системи управління у сфері цивільного захисту для протидії ризикам.

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 магістерського дослідження, вибір теми і структурну його побудову, а також наукове і практичне значення.

Теоретико-методологічним підґрунтям дослідження стали наукові дослідження з актуальних проблем державного управління, серед яких можна виділити таких вчених, як: В. Бакуменко, В. Воротін, В. Князєв, В. Копанчук, Н. Леоненко, І. Лопушинський, П. Надолішній, Н. Нижник, Ю. Сурмін 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 В. Андрєєв, В. Заплатинський, В. Ковальчук 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: С. Гантінгтон, Г. Лассуелл, Д. Норт, М. Тейлор 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 архітекtonіки роботи.

Мета й завдання дослідження. *Метою* магістерської роботи є обґрунтування теоретико-методологічних основ і розроблення практичних рекомендацій щодо напрямів удосконалення механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту на територіальному рівні.

Досягнення даної мети обумовило необхідність вирішення наступних завдань:

- 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;
- 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 у сфері цивільного захисту.

Предметом дослідження є механізми публічного управління у сфері цивільного захисту на територіальному рівні.

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

Інформаційною базою магістерського 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.

Новизна отриманих результатів полягає у намаганні розв'язати наукову проблему у сфері державного управління, а саме – обґрунтувати певні теоретико-методологічні засади та запропонувати окремі практичні рекомендації для можливого вдосконалення деяких аспектів механізмів публічного управління й адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні.

У дослідженні обґрунтовано концептуальні засади стратегії публічного управління у сфері цивільного захисту в умовах сучасних глобальних загроз. Запропоновано теоретико-методологічний підхід до формування концепції публічного управління у цій сфері. Розроблено теоретико-методологічні основи публічного управління на засадах міждисциплінарного підходу.

Удосконалено підходи до оцінки ефективності системи управління у сфері цивільного захисту. Обґрунтовано шляхи трансформації цієї системи в умовах євроінтеграції України. Запропоновано напрями модернізації публічного управління у досліджуваній сфері.

Узагальнено світові тенденції та підходи щодо особливостей функціонування механізмів управління у сфері цивільного захисту в зарубіжних країнах. Обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення взаємодії із населенням у контексті запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій.

РОЗДІЛ 1.

СУЧАСНИЙ СТАН ТА РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ ПРОЄКТІВ (НА ПРИКЛАДІ СФЕРИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ)

1.1. 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 кожної громади.

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)).

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 [36].

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 [23].

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. 1.1).

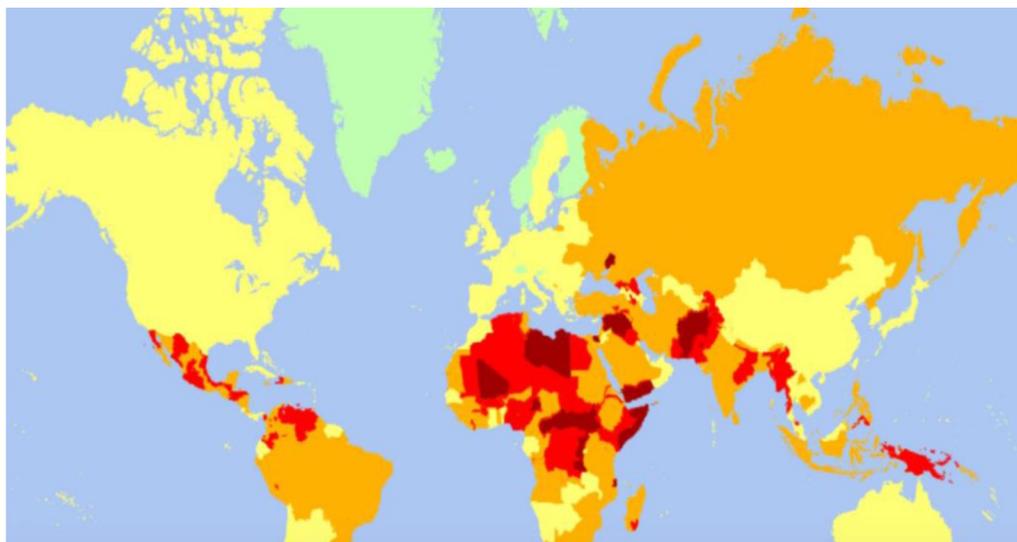


Рис. 1.1. Рейтинг найнебезпечніших країн світу на 2022 р. [23].

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.

Причини щорічного невисокого місця України (у середині рейтингу) за індексом стійкості навколишнього середовища 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 [50].

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) [42].

Нажаль, через російську військову агресію місце України в рейтингах Індексу стійкості навколишнього середовища (Environmental Sustainability Index) та Індексу екологічної ситуації (Environmental Performance Index) погіршується.

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 [48].

Дослідження свідчить, що світ залишається невідповідно 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. [48].

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 [35].

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 аварійно-рятувальних 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) [17].

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) [17].

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 проєкту, реєстрація декларацій буде доступна і там.

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 напряму не спілкуються з посадовими особами ДСНС [17].

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 [17].

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 [17].

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.

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. У подальшому спостерігається тенденція до зростання значимості кінологічних підрозділів та потреба у них.

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.

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 [25].

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 [25].

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» [51], 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» [52].

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 розмінувати територію України. Активно ДСНС України співпрацює зі США, Канадою, Великобританією, Данією, Норвегією та іншими країнами, які готові залучити свої команди піротехніків до розмінування [40].

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 [21].

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 [18].

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 [18].

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.

1.2. 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.

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.

Найбільшу кількість постраждалих в НС зареєстровано в Івано-Франківській (104 особи) та у Хмельницькій (93 особи) областях, усі внаслідок медико-біологічних НС, пов'язаних із інфекційними захворюваннями спричиненими порушенням санітарно-гігієнічних норм і правил під час приготування, зберігання та вживання харчових продуктів.

Надзвичайні ситуації регіонального рівня сталися унаслідок:

- сильних дощів, які спостерігалися 20 червня 2021 р., на території дев'яти територіальних громад Чернівецького району Чернівецької області, а саме: Вікнянської, Юрковецької, Кадубовецької, Заставнівської, Веренчанської, Горішньошеровецької, Ставчанської, Великокучурівської та Кострижівської. У результаті зазнали пошкоджень 313 вулиць, 51 житловий будинок, 102 домогосподарства, 13 соціальних об'єктів, пошкоджено 23 мостових переходи та мости. За інформацією Чернівецької облдержадміністрації сума завданих збитків становить понад 277,4 млн. грн.;

- сильних, короткочасних 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» (сmt 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 сmt 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.

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 %).

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.

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 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 [17].

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, 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- нараді (03 березня 2021 р.) у режимі відеоконференції обговорено проблемні питання та підбито підсумки діяльності центрів за 2021 р. [17].

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 [17].

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 фонді 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 [17].

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.

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 [17].

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.

На кінець 2022 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) [17].

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) [17].

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» [17].

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 оперативного-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 [17].

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 [17].

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 [27].

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) [39].

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 [39].

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 [47].

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 мешканців, що вимагає відповідного реагування від системи публічного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту, а саме організації та проведення розмінування зазначених територій.

На жаль, внаслідок бойових дій тільки за період з 24 лютого по 30 березня 2022 р. в Україні загинуло 26 співробітників ДСНС. Крім того 2 особи перебувають в російському полоні [27].

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 [27]);
- 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 [27]);
- 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.

Таким чином, із викладеного можна зробити наступні висновки.

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.

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.

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.

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 2.

ПРОБЛЕМИ ТА СУПЕРЕЧНОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

2.1. 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.

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 [19].

У жовтні 2013 р. президентським указом встановлено професійне свято – «День пожежної охорони», який щорічно відзначається 17 квітня [46].

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 [32].

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 [34].

3 липня 2014 р. видано Наказ МВС України №631 «Про затвердження Положення про Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту ДСНС України» [26].

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 емність 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» [19].

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 [26].

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 [38].

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 [38].

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. 2.1.



Рис. 2.1. Органи і підрозділи ДСНС України [17].

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) [17].

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 [19].

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» [45], 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» [37].

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 [37].

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» [37].

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 [37].

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 [2].

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.

2.2. 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. [17].

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.

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 [24].

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 висотною 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. [24].

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.

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.

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 [49].

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.

Рівень фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності ДСНС України та осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту 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 2022 р. правоохоронними органами внесено 13 відомостей (у 2020 р. – 16) до Єдиного реєстру досудових розслідувань за фактами вчинення корупційних правопорушень.

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 [17].

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. [17].

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 фондї таких споруд.

Так, за підсумками 2022 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 [17].

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 [17].

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 [17], 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 наблизенні українського законодавства до європейських норм, в тому числі у сфері цивільного захисту.

На жаль, 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. [14].

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 % [15].

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.

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 [1; 3; 22; 31; 43].

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.

Таким чином, 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.

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 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.

У 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.

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 3.

УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

3.1. 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 імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, з іншої сторони.

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 [44] 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 імплементації 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.

Імплементація 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%.

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.

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 [11].

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 [11].

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) [17].

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 [15].

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 ХХХ та ХХХІ 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 [14].

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» [15].

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 [15].

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.

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 Трастових фондів НАТО: зі знешкодження вибухонебезпечних предметів (ВНП) та протидії саморобним вибуховим пристроям (СВП);

– удосконалення системи командування, управління, зв'язку та обміну інформацією (С4) [41].

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 [30].

Відповідно до Річної національної програми (далі – РНП) під егідою Комісії Україна-НАТО на 2022 р. ДСНС України є головними виконавцем 17 заходів та співвиконавцем 61 заходу. У рамках РНП-2022 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 тендерної рівності в діяльності ДСНС, забезпечення міжнародного співробітництва в системі ДСНС та інші заходи [41].

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. Особливої 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 [30].

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 «иККАШЕ-2015» [41].

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 [41].

Також, ДСНС спільно з іншими ЦОВВ сектору безпеки і оборони держави з 2017 р. бере участь у реалізації Трестового фонду НАТО з удосконалення системи командування, управління, зв'язку та обміну інформацією (С4).

У межах Трестового 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.

Отже, участь України у навчально-практичних заходах співробітництва з НАТО позитивно впливає на фаховий рівень українських рятувальників, дозволяє оволодіти спеціальними процедурами та стандартами Альянсу, набути 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 [31; 41].

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-УШ 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» [33].

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 тендерної 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 [20]).

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.

3.2. 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 зіштовхнулася 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 не завжди 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.

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

недосконалість 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 всього, з відомчими амбіціями і суб'єктивними факторами [28].

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 діяльністю 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» [17].

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».

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 – 2022 рр. органами місцевого самоврядування утворено 254 нові місцеві пожежні підрозділи.

Так, на кінець 2022 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) [17].

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; прогнозно-проектну; організаційно-управлінську;

адміністративно-технологічну; комунікативно-консультативну; соціально-психологічну; науково-дослідну та педагогічну [13].

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 [16].

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 [9], 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 [8].

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 відрізнятись. 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 [17].

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 [7; 12].

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.

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 [35].

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 ХХ сторіччя сучасники вважали пожежну службу міста Києва найкращою в Європі [5].

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, розмінуючи 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 організувати 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 [5].

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 ліквідувати 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 проекту 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 [3; 6; 10].

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 [29].

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 [4].

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

У магістерській роботі вирішено актуальне наукове завдання щодо вдосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні. Зокрема, розроблено та обґрунтовано низку теоретичних положень і практичних рекомендацій для підвищення ефективності функціонування зазначеної системи. Це дозволило сформулювати такі основні висновки та пропозиції:

Визначено особливості становлення та розвитку системи публічного управління у сфері цивільного захисту в Україні з часу здобуття незалежності. Початково було сформовано цивільну оборону як державну систему захисту населення від надзвичайних ситуацій. З 2004 року введено поняття "цивільний захист" та відповідну систему заходів для запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій. Кодекс цивільного захисту 2013 року визначив цивільний захист як функцію держави для захисту населення від надзвичайних ситуацій.

Сучасний етап розвитку системи розпочався 2022 року в умовах військової агресії росії. Органи управління та підрозділи цивільного захисту працюють в режимі воєнного стану, ліквідовуючи наслідки бойових дій. Вони є суб'єктами забезпечення національної безпеки України.

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 ІМЗМА 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 проєкту «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.

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.

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 (rescEU) 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 rescEU

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.

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. 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.
2. Безуглов О.Є. Особливості підготовки фахівців для пожежно- рятувальної справи у республіці Польща. *Бюлетень*. 2003 р. № 2 (6). URL: [http://edumns.org.ua/nmc/9/N2\(6\)_03.doc](http://edumns.org.ua/nmc/9/N2(6)_03.doc).
3. 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.
4. Бутівченко С.В. Пріоритетні напрями європейської інтеграції України та механізми їх регулювання. *Механізми регулювання інтеграційних процесів в Україні: навч. посіб.* / [І.В. Артёмов, В.Д. Бакуменко, В.Д. Бондаренко та ін.]. Ужгород: Ліра, 2009. С. 139-161.
5. Вогнеборці. Історія пожежництва на теренах сучасної України: [Науково-популярне видання]. Київ: ТОВ «Київська книжково-журнальна фабрика», 2018, 460 с.
6. Волянський П.Б., Євсюков О.П., Терент'єва А.В. Імплементация світового досвіду підвищення кваліфікації державних службовців з урахуванням специфіки сфери цивільного захисту. *Державне управління. Науковий збірник ІДУЦЗ*. 2015. Вип. № 3. С. 56-63.
7. 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>.

8. 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/>
9. 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.
10. Денис Монастирський презентував пріоритетні напрями діяльності МВС. URL: <https://zk.dsns.gov.ua/ua/Ostanni-novini/14673.html>.
11. 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>.
12. 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://onlme.budstandart.com/ua^atalog/doc-page?id_doc=72842.
13. 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).
14. 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>.
15. 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>.
16. Звіт про науково-дослідну роботу: «Провести аналіз функціонування системи підготовки кадрів у сфері цивільного захисту та обґрунтувати шляхи її реформування («Система підготовки кадрів ЦЗ») (заключний)». УКРНДЦЗ. К. 2016. 345 с.
17. 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>.

18. Кізілова С. Відновлення після війни: Кабмін передбачив цільову мобілізацію громадян. URL : <https://www.pravda.com.ua/news/2022/05/7Z734474/>.
19. Кодекс цивільного захисту України : Закон України № 5403-VI від 02.10.2012 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.
20. Конституція України. Редакція від 01.01.2020 р. URL.: [rada.gov.ua/laws/show/ 254% D0% BA/96-%D0%B2%D1%80](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80).
21. Країни Балтії і Польща закликали ЄС сформувати місію саперів в Україні. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/05/13/7139352/>
22. 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.
23. 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>.
24. МВС оголосило про плани купити у Франції пожежні підйомники на 300 мільйонів євро. URL: https://biz.censor.net/news/3256521/mvd_obyavilo_o_planah_kupit_u_frantsii_pojarnye_podemniki_na_300_millionov_evro.
25. 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-yedimy-aeromedichmy-prostir-ta-yevropeyskiy-khab-pozhezhnoyi-bezpeki>.
26. 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>.

27. 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/>
28. 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.
29. Перун В. У ДСНС створять 80 нових піротехнічних підрозділів. URL: https://lb.ua/society/2022/07/03/522012_dsns_stvoryat_80_novih.html.
30. Північноатлантичний Альянс (НАТО). URL: <https://www.dsns.gov.ua/ua/NATO.html>.
31. 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.
32. 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>.
33. Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору): Закон України № 2680-УШ від 7 лютого 2019 р. URL.: https://ips.ligazakon.net/document/view/t192680?an=8&ed=2019_02_07.
34. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF#Text>.
35. 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>.

36. Рейтинг найбезпечніших країн світу: на якому місці Україна. URL: <https://www.5.ua/suspilstvo/reitynh-naibezpechnishykh-krain-svitu-na-iakomu-mistsi-ukraina-208895.html>.
37. 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>.
38. 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>.
39. Від початку російської агресії на Донбасі підірвавшись на мінах загинуло 300 цивільних осіб, 27 із них – діти. URL: <https://sensor.net/ua/n3163015>.
40. 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>
41. 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>.
42. 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.
43. Труш О.О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн-членів ЄС Західної Європи. *Теорія та практика державного управління*. 2009. Вип. 4. С. 364-373. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2009_4_54
44. 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.
45. Указ Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 р. № 64. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397>.
46. 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>.
47. Шоста частина території України потребує розмінування: як діяти при мінній небезпеці. URL : <https://www.nta.ua/shosta-chastyna-terytoriyi-ukrayiny-potrebuje-rozminuvannya-yak-diyaty-pry-minnij-nebezpeczi/>
48. 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>.
49. Що таке система Прозорро. URL : <https://tender.uub.com.ua/pro-prozorro/shcho-take-prozorro>.
50. Environmental Perfomence Index. Previous Work. Benchmarking National Environmental Stewardship. URL: <http://www.yale.edu/esi/>
51. 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.
52. What is good governance? / UNESCAP. URL.: <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>.