

DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-05>

УДК 351.862.4

*Віталій Станіславович Кропивницький**кандидат технічних наук, докторант навчально-науково-виробничого центру  
Національного університету цивільного захисту України, м. Харків, Україна  
<https://orcid.org/0000-0002-3527-7283>*

## НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

**Анотація.** У статті охарактеризовано особливості системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні в сучасних умовах. Визначено ефективність і результативність системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні. Визначено проблемні аспекти й суперечності існуючої системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні. Виокремлено організаційні, нормативно-правові, економічні, соціальні, екологічні й інші аспекти системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні, які потребують удосконалення. Надано пропозиції щодо напрямів удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції України. З'ясовано шляхи вирішення проблем і розв'язання суперечностей системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в сучасних умовах глобальних викликів і ризиків.

**Ключові слова:** *публічне управління та адміністрування, цивільний захист, механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, Державна служба з надзвичайних ситуацій України, Кодекс цивільного захисту України.*

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах спостерігаються помітні зміни в середовищі, яке оточує людство: російська військова агресія проти України; пандемія коронавірусу; глобальне потепління; антропогенне втручання в довкілля, що прогресує; виникнення нових загроз, що викликані воєнними й терористичними діями; а також природні стихійні явища, спричинені кліматичними змінами. Тому однією з найважливіших функцій держави є забезпечення безпеки територій, громадян і суспільства в цілому в умовах надзвичайних ситуацій. Оперативно й ефективно відреагувати, а ще

**Як цитувати:** Кропивницький В. С. Напрями вдосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні. *Державне будівництво*. 2022. № 1(31). С. 59–67. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-05>

**In cites:** Kropyvnytskyi, V.S. (2022). Directions for improving the mechanisms of public management and administration in the sphere of civil protection in Ukraine. *State Formation*, 1(31), 59–67. DOI: <https://doi.org/10.26565/1992-2337-2022-1-05> [in Ukrainian].

краще, передбачити і запобігти – це завдання, що стоїть перед системою публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, у тому числі в Україні [6].

На жаль, побудова й функціонування сучасної системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні, яке здійснює відповідну діяльність щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, забезпечення необхідного рівня пожежної безпеки країни тощо, не завжди забезпечує високу ефективність і результативність її діяльності, яке потребує відповідного вдосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вивченню питань ефективності й результативності системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні і визначенню напрямів удосконалення механізмів її функціонування присвячена значна кількість досліджень таких українських учених як Бойко О., Бутівченко С., Волянський П., Майстро С., Талан І., Труш О. та ін. [1 – 3; 8]. Однак чимало питань щодо визначення напрямів удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні для підвищення результативності й ефективності її функціонування в сучасних умовах глобальних викликів і ризиків залишаються недостатньо дослідженими.

**Метою статті** є визначення напрямів удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в сучасних умовах глобальних викликів і ризиків.

**Виклад основного матеріалу.** У реалізації важливої для суспільства функції запобігання і подолання наслідків надзвичайних ситуацій, забезпечення необхідного рівня техногенно-екологічної безпеки та виконання поставлених перед суспільством цілей і завдань у сфері безпеки територій, людини й суспільства в цілому, першочергову роль відіграють існуючі механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, які не завжди є ефективними й результативними. Тому надзвичайно актуальними є питання побудови нової ефективної і результативної системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, яка відповідає існуючим викликам і ризикам сьогодення.

Важливим напрямом удосконалення системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту є запровадження комплексного механізму передбачення можливих ризиків і 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 і методичних підходів, «сліпе» копіювання існуючого іноземного досвіду, невідповідність і 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 [2].

Загальновідомо, що Україна проголосила вступ до ЄС і НАТО одним із стратегічних питань державної політики (і про цей вибір яскраво свідчить внесення відповідних змін до Конституції України) [7]. Тому в сучасних умовах державна політика України, яка спрямована на вступ до ЄС і НАТО має передбачати відповідну зміну не тільки політичних, економічних, соціальних, а й безпекових, екологічних та інших аспектів розвитку нашої держави. Зазначений вектор розвитку нашої країни потребує відповідних реформ щодо вдосконалення існуючих механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

Ключові завдання органів публічної влади всіх рівнів полягають у тому, щоб, спираючись на існуючу інституційно-правову систему, використовуючи й 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 і стейкхолдерів у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України з метою вирішення відповідних завдань, а саме запобігання й ліквідація надзвичайних ситуацій та кризових явищ.

Пріоритетною складовою процесу інтеграції України до ЄС є адаптація законодавства нашої країни до європейських стандартів і відповідного вдосконалення нормативно-правового механізму публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, адже Угода про асоціацію передбачає імплементацію нашою країною 482 директив і регламентів Європейського Союзу в межах 108 завдань для сектора «Навколишнє природне середовище та цивільний захист» [5].

До того ж разом з Європейським Союзом визначено сфери спільного інтересу, які безпосередньо 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 [5].

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 і фаховий потенціал дасть можливість пришвидшити процес злиття законодавств, забезпечити його якість і сформувати єдині підходи, стратегію та пріоритетні напрями 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 й загальними принципами західного права сприятимуть розвитку України, у тому числі у сфері цивільного захисту.

Також, на наш погляд, під час розроблення й перегляду стандартів вищої освіти всіх рівнів за спеціальностями, пов'язаними зі сферою цивільного захисту, необхідно забезпечення європейських вимог до освітніх програм із зазначених питань, а також забезпечення підвищення професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування з питань цивільного захисту, у тому числі шляхом проведення курсів перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців з використанням сучасних методів, форм і засобів навчання.

Як уже зазначалося, важливим напрямом подальшого вдосконалення 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 із пріоритетів державної політики України у сфері цивільного захисту. Тому з метою реалізації стратегічного курсу України на набуття повноправного членства в НАТО і забезпечення його підтримки з боку українських громадян необхідно на загальнодержавному рівні забезпечити всебічне інформування українського суспільства про державну політику в напрямку євроатлантичної інтеграції, у тому числі у сфері цивільного захисту, шляхом включення цього

питання до навчальних програм, залучення незалежних експертів, зокрема представників дослідницьких центрів, громадських об'єднань і міжнародних партнерів до планування, моніторингу й оцінювання виконання національних програм щодо досягнення критеріїв членства в НАТО, у т.ч. 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 і особливостей процесу європейської інтеграції у контексті виконання чинної Угоди про асоціацію між Україною і ЄС та інших спільних нормативно-правових документів в умовах євроатлантичної інтеграції нашої країни. Адже тільки посередництво, переговори й пошук консенсусу, врегулювання можливих конфліктів, організація обміну інформацією з зацікавленими сторонами і налагодження зворотного зв'язку дозволять державі заручитися підтримкою абсолютної більшості населення у питаннях всебічної підтримки євроінтеграційних і євроатлантичних прагнень України та сприятимуть підвищенню ефективності й результативності публічного управління та адміністрування, у тому числі у сфері цивільного захисту.

Окрім того, на державному рівні необхідно запровадити постійний моніторинг результативності 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 дозволять 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.

У цілому, до основних напрямів удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні в сучасних умовах доцільно віднести такі:

– виправлення існуючих прорахунків у 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;

– поглиблення процесів євроатлантичної інтеграції, адже НАТО є військово-політичною основою сучасної системи європейської безпеки та стабільності, в т.ч. 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;

– створення європейського хаба авіаційної безпеки, що передбачає, зокрема, побудову Ситуаційного центру моніторингу, який аналізуватиме супутникові термознімки, а отримана інформація дозволить ліквідувати стихію на ранній стадії;

– збільшення кількості добровільних пожежних команд, особливо в сільській місцевості;

– ініціювання та сприяння на державному рівні проєкту щодо створення супутникової мережі – групи з низькоорбітальних супутників для збору інформації для прогнозування стихійних лих і моніторингу надзвичайних ситуацій, враховуючи той факт, що Україна є космічною державою;

– створення спеціальної системи сповіщення в Україні, яка передбачає інформування при необхідності всіх громадян про надзвичайні ситуації в країні в режимі реального часу на основі сучасних інформаційно-комунікаційних технологій;

– проведення масштабної кампанії з інформування населення про мінні загрози шляхом: проведення семінарів з підвищення рівня кваліфікації вихователів, вчителів, викладачів закладів освіти, які проводять навчання з мінної небезпеки; надання макетів мін і вибухонебезпечних предметів для наочного навчання безпечної поведінки дітей та дорослих; ознайомлення зі Стандартом протимінної діяльності з інформування про мінну небезпеку, який населення зможе застосовувати для збереження свого життя і здоров'я [1; 3; 4; 8; 9].

Отже, 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 т.ч. 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 у питаннях подальшого реформування системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Таким чином, у 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 (у т.ч. через внесення відповідних змін до Кодексу цивільного захисту України), їх адаптації до європейського законодавства в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції України, активного міжнародного співробітництва, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бойко О. А. Державне управління у сфері цивільного захисту: грані міжнародного співробітництва в контексті євроінтеграції України. *Ефективність державного управління*. Вип. 1 (58). Ч. 1. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. С. 123–130.
2. Бутівщенко 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.
3. Волянський П. Б., Талан І. С. Організаційно-правове забезпечення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях. *Інвестиції: практика та досвід*. Вид-во ТОВ «ДКС-центр», 2015. № 5. С. 86–91. URL: <http://www.investplan.com.ua/?n=5&y=2015>.
4. Денис Монастирський презентував пріоритетні напрями діяльності МВС. URL: <https://zk.dsns.gov.ua/ua/Ostanni-novini/14673.html>.
5. 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>.
6. Кодекс цивільного захисту України : Закон України № 5403-VI від 02.10.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.
7. Конституція України. *ВВР України*. 1996. № 30. С. 381–418.
8. Майстро С. В., Труш О. О. Нормативно-правовий механізм державного управління системою цивільного захисту в Україні. *Актуальні проблеми державного управління*. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2014. № 2 (46). С. 210–218.
9. 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>.

Стаття надійшла до редакції 14.05.2022 р.

Стаття рекомендована до друку 10.06.2022 р.

**Kropyvnytskyi V. S.**

*PhD in Technical sciences, Doctoral student,*

*Educational, Research and Production center*

*of National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv, Ukraine*

<https://orcid.org/0000-0002-3527-7283>

## **DIRECTIONS FOR IMPROVING THE MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF CIVIL PROTECTION IN UKRAINE**

**Annotation.** The article describes the features of the system of public management and administration in the sphere of civil protection in Ukraine in modern conditions. The efficiency and effectiveness of the system of public management and administration in the sphere of civil protection in Ukraine is determined. The problematic aspects and contradictions of the existing system of public management and administration in the sphere of civil protection in Ukraine are identified. The organizational, normative-legal, economic, social, ecological and other aspects of the system of public management and administration in the sphere of civil protection in Ukraine, which need improvement, are singled out. Suggestions are given on ways to improve the mechanisms of public management and administration in the sphere of civil protection in the context of European and Euro-Atlantic integration of Ukraine. The ways of solving problems and resolving the contradictions of the system of public management and administration in the sphere of civil protection in the current conditions of global challenges and risks are clarified.

Construction and operation of a modern system of public management and administration in the sphere of civil protection in Ukraine, which carries out appropriate activities to protect the population and territories from emergencies, ensuring the required level of fire safety does not always ensure high efficiency and effectiveness of its activities. This requires appropriate improvement of the mechanisms of public management and administration in the sphere of civil protection.

Ukraine has declared accession to the EU and NATO as one of the strategic issues of public policy that will contribute to the transformation of public management and administration in the sphere of civil protection. This is evidenced by the introduction of appropriate amendments to the Constitution of Ukraine.

Thus, in the current conditions of existing global challenges and risks, it is especially important to build an effective and efficient system of public management and administration of the process of educating the population of Ukraine in civil protection by improving existing mechanisms for its implementation (including by amending the Civil Protection Code), their adaptation to European legislation in the context of European and Euro-Atlantic integration of Ukraine, active international cooperation in this area.

**Keywords:** *public management and administration, civil protection, mechanisms of public management and administration in the sphere of civil protection, State Emergency Service of Ukraine, Civil Protection Code of Ukraine.*

## **REFERENCES**

1. Boiko, O.A. (2019). Derzhavne upravlinnia u sferi tsyvilnoho zakhystu: hrani mizhnarodnoho spivrobitnytstva v konteksti yevrointehratsii Ukrainy [Public administration in the sphere of civil protection: aspects of international cooperation in the context of Ukraine's European integration]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnia*, 1 (58), ch. 1, 123–130 [in Ukrainian].
2. Butivshchenko, S.V. (2009). Priorytetni napriamy yevropeiskoi intehratsii Ukrainy ta mekhanizmy yikh rehuliuвання. [Priority directions of European integration of Ukraine and mechanisms for their regulation]. *Mekhanizmy rehuliuвання intehratsiinykh protsesiv v Ukraini: navch. posib.* Artomov, I.V., Bakumenko, V.D., Bondarenko, V.D. ta in. (Eds.). Uzhhorod: Lira, 139–161 [in Ukrainian].



3. Volianskyi, P.B., Talan, I.S. (2015). Orhanizatsiino-pravove zabezpechennia navchannia naseleння diiam u nadzvychainykh sytuatsiakh. *Investytsii: praktyka ta dosvid*, 5, 86–91. Vyd-vo TOV «DKS-tsentr». URL : <http://www.investplan.com.ua/?n=5&y=2015> [in Ukrainian].

4. Denys Monastyrskyi prezentuvav priorytetni napriamy diialnosti MVS [Denis Monastyrsky presented the priority areas of the Ministry of Internal Affairs]. URL: <https://zk.dsns.gov.ua/ua/Ostanni-novini/14673.html> [in Ukrainian].

5. Zvit pro vykonannia Uhody pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu ta Yevropeiskym Soiuzom 2015-2020 [Report on the implementation of the Association Agreement between Ukraine and the European Union 2015-2020]. URL : <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/zviti-pro-vikonannya/aa-implementation-report-2015-2020-ukr-final.pdf> [in Ukrainian].

6. Kodeks tsyvilnoho zakhystu Ukrainy [Code of Civil Protection of Ukraine]: Zakon Ukrainy № 5403-VI vid 02.10.2012 r. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

7. Konstytutsiia Ukrainy [Konstitucia Ukraini]. (1996). *VVR Ukrainy*, 30, 381–418.

8. Maistro, S.V., Trush, O.O. (2014). Normatyvno-pravovyi mekhanizm derzhavnoho upravlinnia systemoiu tsyvilnoho zakhystu v Ukraini [Normative-legal mechanism of public administration of the civil defense system in Ukraine]. *Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia – Pressing Problems of Public Administration*, 2 (46), 210–218. Kharkiv: Vyd-vo KharRI NADU "Mahistr" [in Ukrainian].

9. Spivrobotnytstvo DSNS z NATO u sferi planuvannia na vypadok nadzvychainykh sytuatsii tsyvilnoho kharakteru u 2020–2021 rokakh (stanom na traven 2021 roku) [Cooperation of the SES with NATO in the field of planning for civil emergencies in 2020–2021 (as of May 2021)]. URL: <https://www.dsns.gov.ua/ua/Evroatlantichna-integraciya.html> [in Ukrainian].

*The article was received by the editors 14.05.2022.*

*The article is recommended for printing 10.06.2022.*

