

# ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

*Майстро Сергій Вікторович,  
д. держ. упр., проф.,  
професор кафедри економічної політики та менеджменту,  
Харківський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України,  
м. Харків  
ORCID 0000-0003-3035-4304;*

*Кропивницький Віталій Станіславович,  
к. т. н.,  
докторант навчально-науково-виробничого центру  
Національного університету цивільного захисту України,  
м. Харків  
ORCID 0000-0002-3527-7283*

УДК 351.862.4

doi: 10.34213/tp.21.02.18

## МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Схарактеризовано особливості, розглянуто механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в зарубіжних країнах. З'ясовано відмінності та результативність, визначено проблеми та суперечності систем публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, що існують у зарубіжних країнах. Надано пропозиції стосовно напрямів та можливостей адаптації в Україні світового досвіду публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

**Ключові слова:** публічне управління та адміністрування, механізми публічного управління та адміністрування, цивільний захист, механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

**Постановка проблеми.** Ураховуючи кількість та масштабність надзвичайних ситуацій у світі, у т. ч. і в Україні, складно переоцінити важливість вивчення зарубіжного досвіду щодо особливостей побудови та функціонування систем публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту та цивільної оборони, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, забезпечення пожежної безпеки країн тощо. Адже, на жаль, реформування системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні відбувається повільно, унаслідок чого кількість надзвичайних ситуацій та масштабність їхніх наслідків останніми роками зростає, що потребує удосконалення на основі вивчення досвіду передових світових практик у зазначеній сфері.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню особливостей систем публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту як в Україні, так і в зарубіжних країнах присвятили свої публікації такі вчені, як С. Андреев, О. Безуглов, В. Заплатинський, О. Мартин, А. Порядочний, О. Труш та ін. [1; 2; 6–8].

© Майстро С. В., Кропивницький В. С., 2021

Однак чимало питань стосовно напрямів та можливостей адаптації світового досвіду публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні залишаються недостатньо дослідженими.

**Метою статті** є визначення особливостей механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в зарубіжних країнах та обґрунтування пропозицій щодо можливостей адаптації зазначеного світового досвіду в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Найважливішою функцією будь-якої держави є забезпечення безпеки своїх громадян, у т. ч. і в умовах надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру. У реалізації цієї важливої для суспільства функції першочергову роль відіграють механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту як спосіб застосування заходів впливу суб'єкта публічного управління щодо запобігання надзвичайним ситуаціям та подолання їхніх наслідків, забезпечення необхідного рівня техногенно-екологічної безпеки та виконання поставлених перед суспільством цілей та завдань у сфері безпеки людини та суспільства в цілому.

Аналіз систем публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в зарубіжних країнах свідчить, що основними напрямками державної політики в зазначеній сфері є запобігання, прогнозування, планування, оповіщення населення. Цивільний захист у зарубіжних країнах є сферою, функціонування якої спрямовано на захист населення та економіки від наслідків стихійних лих, аварій, катастроф, військових конфліктів.

Наприклад, організація системи органів публічного управління та адміністрування в європейських країнах має багато спільного та поділяється на державний, регіональний і місцевий рівні. Загальне управління системою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій як у мирний, так і у воєнний час здійснює міністр відповідного відомства. Безпосередньо завдання щодо цивільного захисту виконують спеціальні органи управління, як на державному, так і на регіональному та місцевому рівнях. Слід зазначити, що кожна країна Європейського Союзу розвиває і формує власні варіанти національної структури цивільної захисту з урахуванням конкретних обставин економічних можливостей, фізико-географічних, кліматичних, природних особливостей, але всі ці системи націлено на реалізацію наперед гуманітарного права відповідно до Женевської конвенції 1949 р. [1; 5].

Зокрема, у Бельгії основним органом державної влади, який забезпечує громадську безпеку в разі кризових ситуацій є Координаційний і кризовий урядовий центр, який функціонує при Державній федеральній службі внутрішніх справ країни. До основних функцій зазначеного центру належать: забезпечення безперервного збирання й аналізу відповідної інформації, а також її поширення серед відповідних органів влади; планування, координація й забезпечення безпеки під час проведення масштабних заходів, організація яких потребує узгодження між різними службами; забезпечення безпеки для осіб та інституцій, які знаходяться на території Бельгії; організація матеріально-технічного забезпечення при подоланні кризових явищ за рахунок негайного забезпечення персоналом та інфраструктурою [8].

Корисним для України є досвід публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту у Франції, а саме: залучення до реалізації відповідних завдань добровольців, які виконують значний обсяг відповідних

робіт у зазначеній сфері та фінансуються з місцевих бюджетів і приватних фондів [4].

Окрім того, у Німеччині правовою основою для проведення підготовчих заходів і здійснення їх у надзвичайних умовах є прийняті бундестагом відповідні доповнення і зміни до конституції країни, а також низка так званих “простих надзвичайних законів”. При цьому постанови, підготовлені на основі законів відповідними міністерствами в мирний час, автоматично вводяться в дію при оголошенні бундестагом, “надзвичайним парламентом” або президентом (за узгодженням з федеральним канцлером) надзвичайного стану.

Центральним органом державного управління в Німеччині при надзвичайних ситуаціях є Федеральне відомство захисту населення та допомоги при катастрофах, яке працює в структурі міністерства внутрішніх справ (МВС) Німеччини. До функцій Федерального відомства належить забезпечення координації дій органів виконавчої влади, комунального самоврядування, установ та організацій із питань захисту населення і територій в умовах виникнення надзвичайних ситуацій. У структурі зазначеного органу державного управління є чотири підрозділи, керівники яких є одночасно заступниками начальника управління, якого призначає міністр внутрішніх справ і затверджує уряд. Чисельність штату управління 1 500 осіб, але в мирний час штат укомплектовано на дві третини. У воєнних умовах або на періоди навчань управління штат доукомплектовують фахівцями і співробітниками різних служб і трансформують на штаби округів (штаби земель), що керують усіма заходами цивільного захисту в межах визначеної зони відповідальності. Важливо, що захищені командні пункти обладнано в усіх землях країни.

З досвіду Німеччини у питаннях публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту ефективним було б застосування в Україні відповідного планування дій при надзвичайних ситуаціях на місцевому рівні, де у районах, містах і громадах існують заздалегідь призначувані начальники та штаби при них, створювані тільки за умов виникнення надзвичайної ситуації [5].

Виконання основних функцій та завдань управління відбувається згідно з призначенням та чітко розмежовується. Приміром, управління кризового менеджменту, яке здійснює аналіз ризиків, планування й реагування на надзвичайні та кризові ситуації на державному та федеральному рівнях, забезпечує роботу Спільного центру оперативного реагування федерації та земель, що входить до організаційної структури Федерального відомства, проводить оперативне інформування населення відносно потенційних кризових ситуацій і загроз і керує психологічною службою допомоги населенню.

Управління запобігання надзвичайним ситуаціям координує та регламентує упровадження широкого комплексу питань уникнення надзвичайних ситуацій; забезпечує правовий супровід сфери цивільного захисту та запобігання надзвичайним ситуаціям; забезпечує достатність інфраструктурних об'єктів, необхідних для виконання основних завдань, пов'язаних з униканням кризових ситуацій; здійснює контроль дотримання законодавства у сфері цивільного забезпечення функціонування німецької системи запобігання надзвичайним ситуаціям, яка також входить до організаційної структури Федерального відомства [8].

Цікавим для України є й досвід забезпечення цивільного захисту в Польщі. Показово, що цивільний захист та цивільна оборона Польщі залишаються од-

ним з основних елементів оборонної структури держави. Водночас у Польщі ще у 2000 р. було проведено об'єднання служб пожежної цивільної безпеки та рятувальної служби. З 2002 р. пожежно-рятувальної службі Польщі було надано додаткові функції рятування на воді, ліквідації хімічних забруднень на землі та воді. Контроль діяльності пожежно-рятувальних систем та координацію їхньої роботи веде Центр управління рятуванням при управліннях пожежної охорони воєводства. При управліннях пожежної охорони також утворено штаби з ліквідації великих аварій [2].

Крім Державної пожежної служби Республіки Польща, заходи у сфері цивільного захисту забезпечує Національний центр координації ризиків та цивільного захисту Польщі, у складі якого діє єдина система зв'язку та оповіщення. У Польщі функціонує 335 воєнізованих пожежних частин та 499 професійних частин на території 156 областей. Основною небезпекою для територій визначено повені та пожежі [6].

У США немає спеціальних формувань цивільного захисту. Для вирішення їхніх завдань залучаються підрозділи національної гвардії та збройних сил, головним чином сухопутних. Захист населення країни в умовах надзвичайних ситуацій вирішується у двох напрямках – шляхом укриття в захисних спорудах (головно протирадіаційні укриття) – 242 млн місць – та евакуації.

Основою системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в США є Федеральне агентство з управління в умовах надзвичайних ситуацій (FEMA), безпосередньо підпорядковане президенту країни.

Основними завданнями FEMA є: забезпечення виживання країни в ядерній війні; розроблення планів евакуації населення США з небезпечних районів; здійснення заходів відповідно до програми будівництва захисних споруд; удосконалення й підвищення стійкості систем зв'язку й оповіщення; забезпечення захисту і нормального функціонування федеральних і місцевих органів влади і цивільної оборони; створення та розповсюдження стратегічних запасів у разі надзвичайних ситуацій.

Центральний апарат FEMA має в своєму складі п'ять управлінь: із забезпечення функціонування в надзвичайних ситуаціях; із програм навчання та протипожежної підготовки; із програм національної готовності управління, надання допомоги й розроблення програм для штатів і місцевих органів влади; федеральна адміністрація зі страхування; адміністративні підрозділи.

У кожному штаті країни є консультативна рада з питань цивільного захисту, а безпосереднім керівником цивільної оборони штату є начальник штату зі своїм штабом. Через розмежування повноважень між федеральним урядом та урядом штату, який діє в межах конституції країни, FEMA не може видати наказ про евакуацію або інші заходи, а лише надає допомогу владі штату. Це призводить до дублювання функцій великої кількості органів управління та тимчасових формувань, що залучаються до роботи в разі надзвичайних ситуацій.

Крім цього, створюються місцеві штаби в графствах (3200), районах (17), незалежних штатах (37). Усього створено 3615 місцевих штабів цивільної оборони. На промислових підприємствах, на яких працює 50 і більше робітників, створюються комітети цивільного захисту, які очолюють керівники зазначених підприємств [3].

Подібною до американської системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту є система органів державного управ-

ління цивільного захисту в Австралії. Основним органом, який координує розроблення національної стратегії, плани та програми подолання наслідків надзвичайних ситуацій, підготовку фахівців у сфері цивільного захисту, удосконалення систем оповіщення, надання фінансової допомоги постраждалим територіям тощо, є Служба з дій у надзвичайних ситуаціях [9].

Стратегічне керівництво системою цивільної оборони в Канаді здійснює прем'єр-міністр, а оперативне – міністр Федерального уряду країни. Функціонування системи цивільної оборони забезпечує Агентство надзвичайної готовності Канади [7].

Дослідження досвіду Великобританії з публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту свідчить, що загальне керівництво системою захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій здійснюється МВС за допомогою міжміністерського планового комітету та відповідного управління, основною функцією яких є координація діяльності міністерств та відомств. При цьому слід зазначити, що система захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій не має власних сил та засобів, за винятком Корпусу спостереження щодо радіаційної розвідки та дозиметричного контролю [9].

Отже, аналіз розвитку цивільного захисту в зарубіжних країнах свідчить, що керівництво цих держав приділяє значну увагу насамперед питанням прогнозування виникнення надзвичайних ситуацій, можливих сценаріїв їхнього розвитку та запобігання їм, а також організації заходів цивільного захисту та оперативному реагуванню на їхнє виникнення. У цілому, на наш погляд, Україна, як і США, Німеччина, Великобританія, Франція та інші країни світу, досвід публічного управління та адміністрування цивільним захистом яких було проаналізовано, повинна формувати систему управління цивільним захистом на уникнення й недопущення надзвичайних ситуацій та чітко планувати заходи ліквідації наслідків стихійних лих і злагоджено та ефективно діяти в разі їхнього настання.

**Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.** Таким чином, зарубіжний досвід побудови системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту може бути використано при вдосконаленні механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту України, зрозуміло, з урахуванням специфіки нашої країни. Перш за все слід звернути увагу на такі принципові моменти: організацію управління рятувальними службами; принципи побудови рятувальних служб у зарубіжних країнах; державну підтримку рятувальників та рятувальних служб; навчання населення та спеціалістів діям в умовах надзвичайних ситуацій; нормативно-правове регулювання питань захисту людей під час надзвичайних ситуацій; міжнародне співробітництво (особливо в умовах європейської інтеграції України), що й буде предметом подальших наукових досліджень.

#### 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. № 2 (6). URL: [http://edumns.org.ua/nmc/9/N2\(6\)\\_03.doc](http://edumns.org.ua/nmc/9/N2(6)_03.doc).
3. Гражданская оборона некоторых зарубежных стран. URL: <https://ohranatrud-ua.ru/grazhdanskaya-oborona/956-grazhdanskaya-oborona-v-zarubezhnykh-stranakh.html>.

4. Емельянов В. Гражданская оборона Франции. *Зарубежное военное обозрение*. 1991. № 9. С. 61–69.
5. 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](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2017_2_53).
6. Мартин О. М. Захист населення і територій від надзвичайних ситуацій у контексті правового регулювання: досвід країн Заходу. *Організаційно-управлінські, економічні та нормативно-правові аспекти забезпечення діяльності органів управління та підрозділів МНС України* : зб. матеріалів III Міжнар. наук.-практ. конф., м. Черкаси, 15 квіт. 2011 р. Черкаси, 2011. С. 187–189.
7. Порядочний Л. В., Заплатинський В. М. Безпека в надзвичайних ситуаціях та цивільна оборона : навч. посіб. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т. 2003. 301 с.
8. Труш О. О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн – членів ЄС Західної Європи. *Теорія та практика державного управління*. 2009. Вип. 4 (27). URL: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Trpu/2009\\_4/index.html](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Trpu/2009_4/index.html).
9. Федулов Г. В. Зарубежный опыт создания и обеспечения функционирования систем предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. 1998. Вип. 8. С. 63–100.

**Maystro S. V.,**

*Doctor of Public Administration, Professor, Professor of Economic Policy and Management  
Department, KRI NAPA, Kharkiv  
ORCID 0000-0003-3035-4304;*

**Kropyvnytskyi V. S.,**

*PhD in Technical Sciences, Doctoral Student of Educational, Research and Production center  
of National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv  
ORCID 0000-0002-3527-7283*

## **MECHANISMS OF PUBLIC MANAGEMENT AND ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF CIVIL PROTECTION IN FOREIGN COUNTRIES**

The article describes the features of public management and administration in the sphere of civil protection in foreign countries. Mechanisms of public management and administration in the sphere of civil protection in foreign countries are considered. The differences and effectiveness of the existing systems of public management and administration in the sphere of civil protection in foreign countries are clarified. The problems and contradictions of the existing systems of public management and administration in the sphere of civil protection in foreign countries are identified. Suggestions are given regarding the directions and possibilities of adaptation in Ukraine of the world experience of public management and administration in the sphere of civil protection.

The experience of public management of civil protection in the USA, Norway, Japan, Australia, Great Britain, and Canada is studied. Common to these countries in the sphere of public administration and civil protection administration is the effectiveness of emergency prevention, sufficient funding for civil protection authorities and rescue services, a high level of civil protection equipment and rescue equipment, an effective public alert system for natural disasters and emergencies, as well as effective cooperation between central government and local government.

The analysis of public management of civil protection of such EU countries as Belgium, France, Italy, Spain, Germany, Austria, Poland, Lithuania, Latvia, Estonia, the Netherlands, Sweden, Switzerland is carried out. Research shows that in most European countries there are no separate agencies responsible for civil protection. These functions are provided by specialized structures, subordinated mainly to the Ministry of the Interior. At the level of local self-government, specialized civil protection structures cooperate with local self-government bodies and voluntary public organizations.

The development of civil protection in foreign countries shows that public management of civil protection is aimed primarily at forecasting and preventing emergencies, analyzing possible

scenarios for their development, as well as the organization of civil protection measures and rapid response to their occurrence.

Keywords: public management and administration, mechanisms of public management and administration, civil protection, mechanisms of public management and administration in the sphere of civil protection.

### References

1. Andreev, S.O. (2017). Derzhavni systemy tsyvilnoho zakhystu: instytutsionalni zasady ta problemy rozvytku [State systems of civil protection: institutional principles and problems of development]. Kharkiv: Tim Groop [in Ukrainian].
2. Bezuglov, O.E. (2003). Osoblyvosti pidhotovky fakhivtsiv dlya pozhezhno-ryatuval'noyi spravy u respubliksi Pol'shcha [Features of training specialists for fire and rescue in the Republic of Poland]. *Biuletен*, No. 2 (6). URL: [http://edumns.org.ua/nmc/9/N2\(6\)\\_03.doc](http://edumns.org.ua/nmc/9/N2(6)_03.doc) [in Ukrainian].
3. Grazhdanskaya oborona nekotorykh zarubezhnykh stran [Civil defense of some foreign countries]. URL: <https://ohranatrud-ua.ru/grazhdanskaya-oborona/956-grazhdanskaya-oborona-v-zarubezhnykh-stranakh.html> [in Russian].
4. Emelyanov, V. (1991). Grazhdanskaya oborona Frantsii. Zarubezhnoye voyennoye obozreniye [Civil defense of France. Foreign military review]. *Zarubezhnoye voennoye obozreniye*, 9, 61–69 [in Russian].
5. Maystro, S.V. (2017). Osoblyvosti instytutsiynoho mekhanizmu derzhavnoho upravlinnya systemoyu tsyvilnoho zakhystu v riznykh krayinakh [Features of the institutional mechanism of state management of the civil protection system in different countries]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Seriya: Derzhavne upravlinnia*, 2, 407–415. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU\\_2017\\_2\\_53](http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2017_2_53) [in Ukrainian].
6. Martin, O.M. (2011). Zakhyst naselennya i terytoriy vid nadzvychaynykh sytuatsiy u konteksti pravovoho rehulyuvannya: dosvid krayin Zakhodu [Protection of the population and territories from emergencies in the context of legal regulation: the experience of Western countries]. *Orhanizatsiyno upravlinnski, ekonomichni ta normatyvno-pravovi aspekty zabezpechennya diyalnosti orhaniv upravlinnya ta pidrozdiliv MNS Ukrayiny*, 187–189. Zb. materialiv III mizhnarodnoyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi. 15 kvit. 2011 r. Cherkasy [in Ukrainian].
7. Poryadochnyy, L.V., Zaplatinsky, V.M. (2003). Bezpeka v nadzvychaynykh sytuatsiyakh ta tsyvilna oborona [Emergency security and civil defense]. Kyiv: Kyiv. nats. torh.-ekon. un-t. [in Ukrainian].
8. Trush, O.O. (2009). Dosvid pobudovy ta funktsionuvannya system tsyvilnoho zakhystu krayin-chleniv YES Zakhidnoyi Yevropy [Experience in building and operating civil protection systems of EU member states of Western Europe]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*, 4 (27). URL: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Tpdu/2009\\_4/index.html](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Tpdu/2009_4/index.html) [in Ukrainian].
9. Fedulov, G.V. (1998). Zarubezhniy opyt sozdaniya i obespecheniya funktsionirovaniya sistem preduprezhdeniya i likvidatsii chrezvyichaynykh situatsiy [Foreign experience in creating and ensuring the functioning of emergency prevention and response systems]. *Problemy bezopasnosti pri chrezvyichaynykh situatsiyah*, 8, 63–100 [in Russian].

Надійшла до редколегії 11.05.2021 р.