

УДК 351:347.132.15

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.25>**С. П. Потеряйко**

кандидат військових наук, доцент,
заступник начальника науково-організаційного відділу
Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНІЙ ПОБУДОВІ ЄДИНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

У науковій статті розглянуто проблемні питання щодо сутності механізмів державного управління у структурно-функціональній побудові єдиної державної системи цивільного захисту. Обґрунтовано актуальність зазначеної тематики та нагальну потребу проведення комплексного дослідження із цього питання.

Встановлено недоліки та прогалини у законодавстві, зокрема у визначенні сектору безпеки й оборони щодо цивільного захисту не враховано органи управління системи цивільного захисту. Запропоновано уточнене визначення поняття сектору безпеки й оборони як цілісної системи органів державного управління та безпекових сил, призначеної для забезпечення державної безпеки України.

Визначено, що сутність правового, організаційного та структурно-функціонального механізмів державного управління у структурно-функціональній побудові єдиної державної системи цивільного захисту полягає у спроможності законодавства забезпечувати правову можливість (правовий механізм) утворення інтегрованих безпекових структур із єдиними узгодженими функціями (структурно-функціональний механізм) при виконанні спільних завдань у конкретній кризовій ситуації, ефективну діяльність органів державного управління та сил сектору безпеки й оборони (організаційний механізм), що передбачає єдиний алгоритм дій у кризових ситуаціях і забезпечує досягнення необхідного рівня безпеки громадян, збереження їх життя та здоров'я.

Розроблено узагальнену структурно-функціональну схему системи національної безпеки, базисом якої є сектор безпеки й оборони, який включає безпекові органи управління та сили, а також структури, що забезпечують демократичний цивільний контроль за сектором безпеки й оборони, прямі та зворотні зв'язки між цими складниками.

Окреслено напрями удосконалення механізмів державного управління у безпековій сфері, а саме: уточнення й узгодження законодавства у сферах національної безпеки й оборони та цивільного захисту, створення системи ефективного управління та координації діяльності органів управління та сил сектору безпеки й оборони, оптимізацію безпекових структур, зокрема системи управління.

Ключові слова: кризове явище, надзвичайна ситуація, механізми, органи управління, сектор безпеки й оборони, цивільний захист.

Постановка проблеми. Реформа державного управління, що триває п'ять років, є однією із пріоритетних для України, від неї залежить спроможність органів державного управління здійснювати всі необхідні зміни та сприяти розвитку держави. Одночасно потребують реформування складники системи забезпечення національної безпеки. Неузгодженість у структурі системи управління національною безпекою між її складовими елементами перешкод-

жає реформуванню сектору безпеки, унеможливує ефективне використання його сил і засобів у кризових явищах і надзвичайних ситуаціях. Переважно зазначені проблеми криються у механізмах державного управління, що забезпечують функціонування системи національної безпеки загалом і єдиної державної системи цивільного захисту (далі – ЄДСЦЗ) зокрема.

Отже, нині в Україні існує проблема щодо відповідності якості функціонування

ЄДСЦЗ у її нинішньому стані викликам і загрозам українському суспільству, що частіше пов'язано із вадами правового, організаційного та структурно-функціонального механізмів державного управління у цивільному захисті (далі – ЦЗ).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Науковці, котрі провадять дослідження у галузі державного управління, приділяють увагу вивченню проблемних питань у сферах національної безпеки, ЦЗ загалом і ЄДСЦЗ зокрема.

Г. Ситник, С. Андреєв обґрунтували висновок про те, що теперішня конфігурація суб'єктів державного управління ЦЗ на рівні центральних органів виконавчої влади не узгоджується у відповідній частині з концепцією та змістом Кодексу цивільного захисту України, а також не враховує корисного досвіду розвинених закордонних країн щодо розбудови національних систем ЦЗ [1, с. 5].

Проблемні питання щодо реалізації державної політики України у сфері ЦЗ населення, територій, майна і навколишнього середовища у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій (далі – НС) техногенного та природного характеру розглянув Є. Романенко, який проаналізував стан функціонування ЄДСЦЗ, визначив і схарактеризував основні проблеми державного управління її структурними елементами на всіх рівнях [2, с. 38].

К. Белікова удосконалила інструментарій функціонування системи інформаційно-аналітичного забезпечення ЦЗ як складової частини системи управління в ЦЗ, що забезпечується правовим, організаційним та інформаційно-аналітичним механізмами державного управління [3, с. 36].

Засоби удосконалення правового регулювання зниження ризику надзвичайних ситуацій теоретично обґрунтував Р. Кравченко. Серед них автор відзначає розробку та прийняття спеціального Закону про внесення змін до деяких законів України щодо управління зниженням ризику НС природного та техногенного характеру, формування переліку першочергових урядових, відомчих і місцевих актів, підходи до розвитку механізму призначення керівника робіт і штабу з ліквідації наслідків НС із формулюванням конкретних пропозицій

щодо удосконалення нормативно-правового регулювання реагування на виникнення та ліквідацію наслідків НС [4, с. 4].

Проблеми формування системи управління природно-техногенною безпекою як складовою частиною національної безпеки України дослідили А. Серант, Ю. Соха, запропонувавши підходи до формування механізмів управління природно-техногенною безпекою [5, с. 136].

В. Федорчак побудував послідовність етапів структурно-функціонального синтезу моделі системи державного управління ризиками виникнення НС, що містить такі стадії: формулювання теоретичних основ створення системи державного управління ризиками виникнення НС, обґрунтування можливостей системи державного управління ризиками виникнення НС, розробку відповідної моделі, програмування дій органів управління, прийняття рішень на основі моделювання. Автор визначив можливості послідовності етапів структурно-функціонального синтезу моделі системи державного управління ризиками виникнення НС, що дозволяє простежити внутрішні зв'язки пропонованої теорії синтезу зазначеної моделі та способів її функціонування [6, с. 95].

Стан ЄДСЦЗ як складової частини системи забезпечення національної безпеки дослідив О. Лещенко. Автор проаналізував досвід України щодо забезпечення ЦЗ за умов конфлікту гібридного типу, визначив шляхи трансформації ЄДСЦЗ у сучасному безпековому середовищі, пріоритети подальшого удосконалення законодавчої, нормативно-правової бази й організаційного забезпечення ЦЗ у системі забезпечення національної безпеки [7, с. 3], однак проблемні питання щодо визначення сутності механізмів державного управління у структурно-функціональній побудові ЄДСЦЗ як складової частини системи державної безпеки у попередніх роботах досліджувалися розрізнено, опосередковано, внаслідок чого потребують більш ретельного наукового розгляду.

Мета статті – на основі аналізу попередніх досліджень, законодавства сфери національної безпеки та ЦЗ виявити сутність механізмів державного управління

та їх взаємозв'язок у структурно-функціональній побудові ЄДСЦЗ й окреслити шляхи їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Джерелом загроз незалежності України, її суверенітету і демократії залишається недостатня ефективність державних органів, що ускладнює вироблення і реалізацію ефективної політики загалом та у сферах державної безпеки та ЦЗ зокрема. За цих умов надзвичайно важливим завданням постає запровадження національної системи стійкості для забезпечення високого рівня готовності суспільства і держави до реагування на широкий спектр загроз, що передбачатиме дієву координацію та чітку взаємодію органів управління сектору безпеки й оборони (далі – СБО), інших державних органів, населення у запобіганні й реагуванні на загрози та подоланні наслідків НС, поширення необхідних знань і навичок у цій сфері [8].

Відповідно до Закону України «Про національну безпеку» «сектор безпеки й оборони – це система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних і розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення із правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, діяльність яких <...> за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз <...> національній безпеці України» [9], однак відповідно до Кодексу цивільного захисту України (п. 38, ст. 2) «сили ЦЗ – аварійно-рятувальні формування, спеціалізовані служби та інші формування ЦЗ, призначені для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт із ліквідації НС» [10].

Тобто у визначенні СБО щодо ЦЗ не враховано органи управління системи ЦЗ та пріоритетність змісту і послідовності трактування зазначеного поняття.

Пропонується авторське уточнене визначення СБО як цілісної системи органів державного управління та сил, що об'єднують: органи управління та сили Збройних Сил України, органи управління та сили інших військових формувань, утворених відповідно до законів

України, правоохоронні та розвідувальні органи управління та сили, державні органи спеціального призначення із правоохоронними функціями, органи управління та сили ЦЗ, структури оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз і перебуває під демократичним цивільним контролем, громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України.

Отже, правовий, організаційний і структурно-функціональний механізми державного управління у системах державної безпеки та ЦЗ нині не повною мірою узгоджені як на рівні законодавства (правовий механізм), так і на рівні структури та функцій органів управління та сил (організаційний і структурно-функціональний механізми).

Сутність правового, організаційного та структурно-функціонального механізмів державного управління у структурно-функціональній побудові ЄДСЦЗ полягає у тому, що законодавство, яке регулює питання національної безпеки загалом і ЦЗ зокрема, має бути узгодженим між собою та забезпечувати правову можливість (правовий механізм) утворення інтегрованих безпекових структур (організаційний механізм) із єдиними узгодженими функціями (структурно-функціональний механізм) при виконанні спільних завдань у конкретній кризовій ситуації, ефективну діяльність органів державного управління та сил СБО, що передбачає єдиний алгоритм дій у кризових ситуаціях і забезпечує досягнення необхідного рівня безпеки громадян, збереження їх життя та здоров'я.

Керівництво держави визначило, що для системного захисту України від загроз національній безпеці необхідним є розвиток СБО, що, зокрема, передбачає у найближчій перспективі: уточнення законодавства у сфері національної безпеки й оборони, зокрема норми Закону України «Про національну безпеку України» та сфери ЦЗ (правовий механізм), створення системи ефективного управління та координації діяльності органів СБО, удосконалення

архітектури, оптимізація державної системи ЦЗ шляхом модернізації її структури, системи управління та взаємодії, що підвищить ефективність реагування на загрози, пов'язані із кризовими явищами та НС будь-якого характеру (організаційний і структурно-функціональний механізми) [8].

Отже, на державному рівні визначено загальні напрями удосконалення систем національної безпеки, ЦЗ та механізмів державного управління зокрема, правового, організаційного та структурно-функціонального, які забезпечують функціонування зазначених систем.

Структурно-функціонально система національної безпеки складається із таких елементів [9] (див. рис. 1):

– національна безпека України – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних і потенційних загроз;

– воєнна безпека – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності та демократичного конституційного ладу й інших життєво важливих національних інтересів від воєнних загроз;

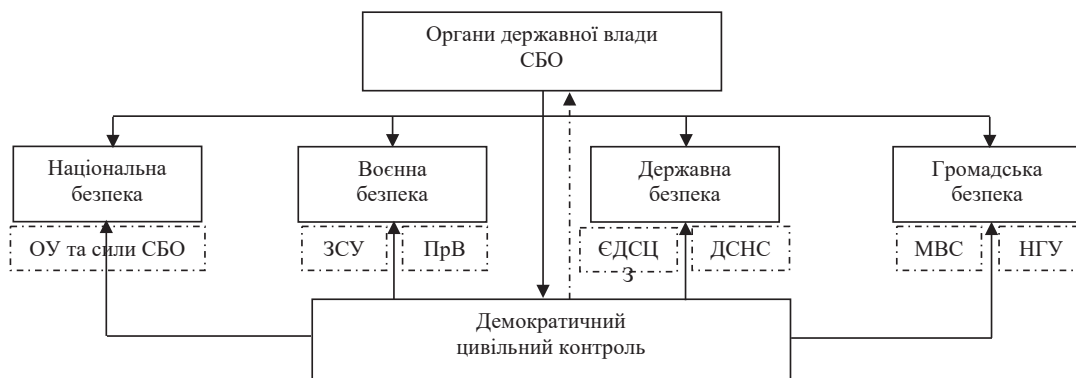
– державна безпека – захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності та демократичного конституційного ладу й інших життєво важливих

національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру;

– громадська безпека і порядок – захищеність життєво важливих для суспільства й особи інтересів, прав і свобод людини та громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб і громадськості, котрі здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації та захисту національних інтересів від впливу загроз;

– демократичний цивільний контроль – комплекс здійснюваних відповідно до Конституції та законів України правових, організаційних, інформаційних, кадрових й інших заходів для забезпечення верховенства права, законності, підзвітності, прозорості структур СБО та інших органів, діяльність яких пов'язана з обмеженням у визначених законом випадках прав і свобод людини, сприянням їхній ефективній діяльності й виконанню покладених на них функцій, зміцненню національної безпеки України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 р. № 11 затверджено Положення про ЄДСЦЗ (далі – Положення). У цьому Положенні зазначено, що ЄДСЦЗ – це сукупність органів управління, сил і засобів, зокрема центральних і місцевих органів виконавчої влади, які забезпечують реалізацію державної політики у сфері ЦЗ [11].



ЗСУ – Збройні Сили України;
 ПрВ – Прикордонні війська;
 ЄДСЦЗ – єдина державна система цивільного захисту;
 ДСНС – Державна служба України з надзвичайних ситуацій;
 МВС – Міністерство внутрішніх справ;
 НГУ – Національна гвардія України;

Рис. 1. Загальна структурно-функціональна схема системи національної безпеки України

У Кодексі цивільного захисту України визначено, що «цивільний захист – це функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій <...> у мирний час і в особливий період» [10].

Отже, вважаємо, що ЄДСЦЗ загалом і ДСНС зокрема забезпечують діяльність органів управління та сил у системі державної безпеки.

У зв'язку із розглянутим вважаємо цікавими результати дослідження О. Лещенка, який схарактеризував основні тенденції трансформації систем ЦЗ держав євроатлантичного безпекового простору за умов сучасних воєнно-політичних конфліктів, обґрунтував необхідність створення комплексних систем запобігання небезпекам і реагування на прогнозовані НС, підвищення спроможностей суб'єктів забезпечення ЦЗ, їхню переорієнтацію із суто реагування на можливі НС до забезпечення стійкості держави за умов різних кризових ситуацій, посилення взаємодії органів управління та сил ЦЗ зі збройними силами та правоохоронними органами, збільшення уваги до підготовки органів управління та сил ЦЗ до дій за умов кризових ситуацій, а також до навчання населення відповідних правил [7, с. 4].

Поділяємо думку автора, зокрема, щодо підвищення спроможностей органів управління та сил безпекового сектору зі спільних дій за кризових умов шляхом створення інтегрованих формувань. З цією метою необхідно у режимі повсякденної діяльності ЄДСЦЗ проводити спільні командно-штабні навчання та штабні тренування за комплексною тематикою, що включає можливі сценарії розвитку кризових ситуацій із залученням органів управління та сил СБО на державному рівні.

Погоджуємося із вченим, який зазначає, що наявна система ЦЗ не повною мірою відповідає вимогам сьогодення та потребує удосконалення, зокрема нормативно-правова база сфери державної безпеки та ЦЗ (правовий механізм), рівень підготовки органів управління до дій за умов загроз, що зумовлено недосконалістю форм і методів їх навчання та підготовки, недостатнім рівнем готов-

ності систем управління, оповіщення та інформування, необхідністю технічного переоснащення сил ЦЗ та потреби в удосконаленні їх структури (організаційний і структурно-функціональний механізми) [7, с. 13].

Висновки і пропозиції. Проведено аналіз наукових праць щодо проблематики державної безпеки та ЦЗ та встановлено, що дослідженню механізмів державного управління загалом приділяється достатня увага з боку науковців, однак правовий, організаційний і структурно-функціональний механізми державного управління у структурно-функціональній побудові ЄДСЦЗ як складової частини системи державної безпеки у попередніх роботах досліджувалися розрізнено, опосередковано та не мають комплексного характеру, тому потребують більш ретельного наукового дослідження.

Мета статті щодо виявлення сутності механізмів державного управління та їх взаємозв'язку у структурно-функціональній побудові ЄДСЦЗ та визначення шляхів їх удосконалення досягнута.

Виявлено важливе державницьке завдання щодо запровадження національної системи стійкості для забезпечення високого рівня готовності суспільства і держави до реагування на широкий спектр загроз, що передбачатиме, зокрема, дієву координацію та чітку взаємодію органів управління СБО, інших державних органів, населення у запобіганні й реагуванні на загрози державній безпеці.

Встановлено недоліки та прогалини у законодавстві (правовий механізм), зокрема у визначенні СБО щодо ЦЗ не враховано органи управління системи ЦЗ та пріоритетність змісту і послідовності трактування зазначеного поняття. Запропоновано авторське уточнене визначення поняття «СБО» як цілісної системи органів державного управління та безпекових сил, призначеної для забезпечення державної безпеки України.

Визначено, що сутність правового, організаційного та структурно-функціонального механізмів державного управління у структурно-функціональній побудові ЄДСЦЗ полягає у тому, що законодавство, яке регулює питання національної

безпеки загалом і ЦЗ зокрема, має бути узгодженим між собою та забезпечувати правову можливість (правовий механізм) утворення інтегрованих безпекових структур (організаційний механізм) із єдиними узгодженими функціями (структурно-функціональний механізм) при виконанні спільних завдань у конкретній кризовій ситуації, ефективну діяльність органів державного управління та сил СБО, що передбачає єдиний алгоритм дій за кризових умов і забезпечує досягнення необхідного рівня безпеки громадян, збереження їх життя та здоров'я.

Розроблено узагальнену структурно-функціональну схему системи національної безпеки, базисом якої є СБО, що включає безпекові органи управління та сили, а також структури, які забезпечують демократичний цивільний контроль за структурами безпеки, прямі та зворотні зв'язки між цими складниками.

Окреслено напрями удосконалення механізмів державного управління у безпековій сфері загалом і в ЄДСЦЗ зокрема, а саме: уточнення й узгодження законодавства у сфері національної безпеки й оборони та сфери ЦЗ, а саме норм Закону України «Про національну безпеку України» та Кодексу цивільного захисту й Положення про ЄДСЦЗ (правовий механізм), створення системи ефективного управління та координації діяльності органів СБО, удосконалення архітектури безпекових структур, оптимізацію державної системи ЦЗ шляхом оптимізації її структури та системи управління (організаційний і структурно-функціональний механізми).

Сформульовано висновок, що удосконалення правового, організаційного та структурно-функціонального механізмів державного управління, що забезпечують функціонування ЄДСЦЗ, можливо досягнути підвищенням рівня підготовки органів управління до дій за умов загроз, що досягається удосконаленням форм і методів їх підготовки, підвищенням рівня готовності систем управління, оповіщення та інформування, технічним переоснащенням сил ЦЗ з удосконаленням їх структури.

Подальшим напрямом досліджень із розглянутої проблематики є розроблення

організаційно-функціональної структури державного управління ЦЗ як складової частини державної безпеки України.

Список використаної літератури:

1. Ситник Г.П., Андреев С.О. Про нову конфігурацію постійно діючих органів управління цивільного захисту на державному рівні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2014. № 2. С. 5–11.
2. Романенко Є.О. Концептуальні засади реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій та її місце в системі органів внутрішніх справ. *Аспекти публічного управління*. 2016. № 3 (29). С. 38–46.
3. Белікова К.Г. Теоретико-методологічні засади функціонування та розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення цивільного захисту України : дис. ... докт. наук держ. упр. : 25.00.02 / МАУП. Київ, 2021. 504 с.
4. Кравченко Р.А. Організаційно-правові засади державного управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру в Україні : автореф. дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02 / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2021. 20 с.
5. Серант А., Соха Ю. Концептуальні основи формування механізмів державного управління природно-техногенними ризиками. *Ефективність державного управління*. Вип. 4 (49). Ч. 1, 2016. С. 136–145.
6. Федорчак В.В. Структурно-функціональний синтез державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій. *Інвестиції: практика та досвід*. № 10/20. 2018. С. 93–95.
7. Лещенко О.Я. Трансформація системи цивільного захисту України в умовах сучасних воєнно-політичних конфліктів гібридного типу : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 21.01.01 / Нац. ін-т. стратегіч. дослідж. Київ, 2020. 21 с.
8. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 р. «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037> (дата звернення 20.05.2021).
9. Про національну безпеку : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/>

- show/2469-19#Text (дата звернення 17.05.2021).
10. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення: 24.05.2021).
11. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 9 січня 2014 р. № 11. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 24.05.2021).

Poteriaiko S. Mechanisms of public administration in the structural and functional design of the unified national system of civil protection

The paper deals with the problematic issues of the nature of public administration mechanisms in the structural and functional design of the unified national system of civil protection. The urgency of the study and the critical need for a comprehensive study on the subject are justified.

Shortcomings and gaps in the legislation were revealed. In particular, civil protection authorities are not taken into account when determining the security and defence sector in relation to civil protection. The concept of the security and defence sector as an integrated system of public administration bodies and security forces, which is intended to ensure national security of Ukraine, was clarified.

It was found that the nature of the legal, organizational and structural and functional mechanisms of public administration in the structural and functional design of the unified national system of civil protection is related to the ability of the legislation to provide the legal possibility (legal mechanism) for the formation of integrated security structures with unified agreed functions (structural and functional mechanism) when performing joint tasks in a specific situation, effective operation of the public administration bodies and security and defence forces (organizational mechanism), which provides a unified crises management mechanism and ensures the achievement of the necessary level of security of citizens, their lives and health.

A comprehensive structural and functional framework for the national security system was developed, with the security and defence sector as a bases, which includes security governance bodies and forces as well as structures to ensure democratic civilian control over the security and defence sector and forward and backward linkages between these components.

Areas for improving the mechanisms of public administration in the field of security were determined. They are: clarification and harmonization of legislation in the areas of national security and defence and civil protection; establishment of the system for effective management and coordination of the performance of public administration bodies and security and defence forces; optimization of security structures, in particular management system.

Key words: *crisis phenomenon, emergency situation, mechanisms, administrative bodies, security and defence sector, civil protection.*