

Демчук Володимир

ORCID iD 0000-0002-3645-1124

e-mail: ready_ds@ukr.net

МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ЯК ІНСТРУМЕНТАРІЙ РЕФОРМУВАННЯ БЕЗПЕКОВОЇ СФЕРИ

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-2\(14\)-114-133](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-2(14)-114-133)

Анотація. У статті вказано, що у перелік пріоритетів національних інтересів України та забезпечення національної безпеки увійшли питання забезпечення екологічної безпеки, створення безпечних умов життєдіяльності людини, зокрема на територіях, що постраждали внаслідок бойових дій, розбудова ефективної системи цивільного захисту. Наголошено на виснаженні екосфери і зростанні споживання невідновлюваних ресурсів, відзначається руйнування екосистем і біоценозів із відповідним посиленням негативного впливу біологічних факторів на населення, зростання ймовірності виникнення загроз біологічного походження, тобто виникнення й поширення як уже відомих, так і нових інфекційних хвороб. Доведено, що нагальну потребу модернізації єдиної державної системи цивільного захисту та удосконалення заходів захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій (далі – НС) різного характеру зумовлено протидією глобальним викликам сьогодення, таким як вибір Україною європейської інтеграції, що закріплено в Конституції України як вступ до ЄС та НАТО, гармонізацією чинного законодавства в усіх сферах життя країни; активізацією воєнно-політичних конфліктів (гібридних воєн), а також змін форм та методів їх ведення конвенційним і неконвенційним озброєнням та потребою захисту від них цивільного населення й об'єктів критичної інфраструктури. З огляду на проведений аналіз джерел наукової інформації на тему публікації можна стверджувати, що реформування вітчизняної системи цивільного захисту з урахуванням кращих європейських практик дає змогу якісно та кількісно підвищити її спроможність щодо реагування на виникнення НС. Зазначено, що базовою умовою ефективного функціонування сфери цивільного захисту як складової безпекової сфери загалом є наявність дієвого інструментарію регулювання процесів, які відбуваються в ній, що має забезпечити належні умови запобігання негативним наслідкам. Утім як базовими методами державного регулювання сфери цивільного захисту є економічні, правові, соціально-мотиваційні та адміністративні, що засновані на силі державної влади і містять заходи заборони, дозволу та примусу. Опрацьований механізм державного регулювання цивільного захисту в умовах реформування безпекової сфери,

що містить взаємопов'язані складові, орієнтований на досягнення визначеної стратегічної мети, спрямованої на забезпечення стабільного функціонування безпекового середовища. Зокрема, це стосується її складової – цивільного захисту, а також тактичних цілей – адекватного реагування на наслідки НС різного характеру та бойових дій, забезпечення цивільного захисту населення і території України в умовах реформування безпекової сфери країни під впливом сучасних викликів і загроз, інтеграції України до світового безпекового середовища та приєднання до Механізму цивільного захисту ЄС. У процесі утворення та функціонування цього Механізму суттєвою є змога не тільки використання в комплексі, а й застосування окремих його складових під впливом багатоваріантних факторів впливу. Незаперечна ефективність та дієвість запропонованого державного регулювання підтверджується зростанням рівня спроможності сфери цивільного захисту адекватно реагувати на нові виклики і загрози безпековому середовищу в умовах його трансформації, що триває.

Ключові слова: цивільний захист, безпека, управління, державне регулювання, механізм, інтеграція, надзвичайна ситуація.

Постановка проблеми. Важливими пріоритетами національних інтересів України та забезпечення національної безпеки, цілей та основних напрямів державної політики у сфері національної безпеки, визначених у [1], є саме «забезпечення екологічної безпеки, створення безпечних умов життєдіяльності людини, зокрема на територіях, що постраждали внаслідок бойових дій, розбудова ефективної системи цивільного захисту». Відповідно поточними і прогнозованими загрозами національній безпеці та національним інтересам України з огляду на зовнішньополітичні та внутрішні умови відповідно до [1] є «наслідки зміни клімату та зростання техногенного навантаження на навколишнє природне середовище». Також наголошено на виснаженні екосфери та зростанні споживання невідновлюваних ресурсів, відзначено руйнування екосистем і біоценозів з відповідним посиленням негативного впливу біологічних факторів на населення, зростання ймовірності виникнення загроз біологічного походження, тобто виникнення й поширення як уже відомих, так і нових інфекційних хвороб.

Варто зауважити, що модернізацію Єдиної державної системи цивільного захисту (далі – ЄДСЦЗ) та удосконалення заходів захисту населення і території від НС різного характеру визнано актуальною та доцільною у зв'язку з протидією

глобальним викликам сьогодення, таким як вступ до Європейського Союзу (ЄС) та НАТО, що закріплено в Конституції України. До переліку викликів сьогодення маємо включити потребу гармонізації чинного законодавства у всіх сферах життя країни; активізацію воєнно-політичних конфліктів (гібридних воєн), а також зміни форм та методів їх ведення конвенційним і неконвенційним озброєнням та потребою захисту від них цивільного населення й об'єктів критичної інфраструктури.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні здійснюються наукові розвідки щодо дослідження реагування на НС різного характеру, а також специфіки функціонування ДСНС України як центрального органу виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту.

Зокрема, дослідники [2–3] відзначають, що «синергічний характер НС (один природний феномен зумовлює ряд інших), істотна концентрація складних інженерних конструкцій, ймовірно небезпечних підприємств, зростання антропогенного впливу на довкілля, зменшення загального рівня техніки безпеки на українській території й решта факторів спричиняють потребу напрацювання системних підходів. Подолати техногенні, природні, економічні, соціальні й інші різновиди ризиків безпеки можна за умови налагодження наукового моніторингу, прогнозу, виконання превентивної політики запобігання, введення систем управління безпекою на всіх ієрархічних рівнях держави».

В. Малей у роботі [4] констатує, що «здійснення комплексного реформування держуправління системою запобігання і реагування на НС в Україні неможливе без вивчення та застосування теоретичних принципів організації державного управління за кордоном. Реформування держуправління в Україні зіштовхнулося не лише з важкою організаційною, матеріальною, технічною проблематикою, а й з браком єдиної сучасної конкретно напрацьованої концепції держуправління. Отже, сьогоднішні реалії ставлять питання стосовно утворення сучасної концепції державного управління системою запобігання і реагування на НС. Зазначена концепція повинна була б враховувати інноваційні світові теорії

держуправління, а також брала б до уваги позитивну практику іноземних держав та, що найбільш важливо, визначила змогу реалізації його в Україні, враховуючи особливості держуправління, політичні, правові, культурні, суспільно-психологічні та інші фактори».

На думку вчених [5], тенденція щодо виникнення НС техногенного характеру, спричинених особливостями технологічних процесів окремих об'єктів, може мати негативні наслідки через їх транскордонне поширення і зменшення економічних спроможностей України, а також потребуватиме залучення значної кількості ресурсів на їх ліквідацію та відновлення навколишнього середовища. Також доцільно звернути увагу на НС природного характеру, які фактично є стихійними лихами, спричиненими природними факторами, а також на такі із них, коли спусковим механізмом стають злочинні людські дії, як-то підрив Каховської ГЕС.

Дослідники [3; 6] зауважують, що «в Україні управління природно-техногенними ризиками відбувається на засадах недостатньо ефективного державного управління. З огляду на процеси глобалізації, потреби суспільного розвитку для нашої держави вкрай важливим стратегічним завданням є завершення структурних економічних і політичних змін. Недосконалі нормативно-правові, організаційні та технічні методи управління ризиками не дають змоги нині досягти рівнів ризиків, що відповідають рівням економічно розвинутих держав».

З огляду на проведений аналіз джерел наукової інформації на тему публікації можна стверджувати про наявність певних методологічних підходів щодо подальшого реформування вітчизняної системи цивільного захисту з урахуванням кращих європейських практик, що дають змогу якісно та кількісно підвищити її спроможність щодо реагування на виникнення НС. Відповідно напрями та механізми реформування системи цивільного захисту надалі потребують дослідження.

Мета статті полягає у дослідженні механізму державного регулювання у сфері цивільного захисту як складової безпекової сфери в контексті європейської інтеграції України та з урахуванням кращих європейських практик.

Методи дослідження. Для реалізації визначеної мети використано комплекс загальнонаукових і спеціальних методів, зокрема: системний підхід щодо дослідження єдиного європейського безпекового простору; метод порівняльного аналізу застосовано на всіх етапах дослідження генези цивільного захисту в межах ЄС для комплексного вивчення кращих європейських практик; метод узагальнення та аналогії – на всіх етапах дослідження під час зіставлення теорії та практики з урахуванням практичного досвіду країн-членів ЄС.

Виклад основного матеріалу. В сучасних реаліях глобальних викликів у безпековій сфері України маємо погодитись з дослідниками [7] щодо того, що «збройна російська агресія актуалізувала питання захисту цивільного населення держави від наслідків ведення бойових дій, а посилення загроз виникнення НС воєнного характеру спонукає до перегляду концепції державного управління у кризових ситуаціях і пошуку нових підходів до планування та реалізації заходів цивільного захисту в рамках діяльності ЄДСЦЗ, які безпосередньо впливають на рівень безпеки людей під час виникнення окремих видів НС та воєнних дій».

Основним законодавчим актом, що забезпечує провадження політики держави у сфері цивільного захисту, є Кодекс цивільного захисту України, де попередньо у статті 4 [8] визначалося, що цивільний захист є функцією держави, спрямованою на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна для запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період. Відповідно до пункту 2.1 [9] визначено, що «цивільний захист – комплекс заходів, які реалізуються на території України в мирний час та в особливий період і спрямовані на захист населення, територій, навколишнього природного середовища, майна, матеріальних і культурних цінностей від надзвичайних ситуацій та інших небезпечних подій, запобігання виникненню таких ситуацій та подій, ліквідацію їх наслідків, надання допомоги постраждалим, здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки». Тобто в умовах децентралізації та відповідно до [10] частину

повноважень у сфері цивільного захисту передано на місцевий рівень до сфери відповідальності органів місцевої влади і місцевого самоврядування.

Дослідник [11] стверджує, що «державне управління у сфері цивільного захисту можна назвати окремим видом діяльності з організації процесів забезпечення захисту та безпеки населення, оптимального функціонування та сталого розвитку системи державного управління національною безпекою, яка проводиться публічними і приватними суб'єктами». Згідно з цим визначено належність до суб'єктів управління у сфері цивільного захисту державних органів влади, які реалізують розроблення та виконання державної політики у сфері цивільного захисту. Утім об'єкт управління поєднує багатоаспектність цієї сфери як системи захисту та безпеки життєдіяльності індивідуума та суспільства як уособлення управлінської діяльності, а процеси управління несуть відповідальність за забезпечення суспільних відносин та мають прямий і зворотний зв'язки між суб'єктом та об'єктом управління.

З огляду на результати аналізу норм чинного законодавства [12] автори зробили висновок про те, що чинна ЄДСЦЗ не повністю відповідає за своєю структурою та алгоритмами функціонування завданням, покладеним на неї [8], унаслідок того, що ця система захисту не має всеохоплюючого характеру.

Відповідно до статті 5 [12] керівництво ЄДСЦЗ здійснює Кабінет Міністрів України, тоді як безпосереднє керівництво діяльністю покладено на ДСНС України. Принагідно зауважимо, що згідно з офіційними даними до органів державної влади в Україні належать 19 міністерств, 24 служби, 15 агентств, 4 інспекції, 9 ЦОВВ із спеціальним статусом, 3 колегіальні органи, 5 – інші центральні органи виконавчої влади (зокрема, Національна поліція України) – всього 79 органів виконавчої влади та 27 місцевих органів влади [13].

За результатами аналізу [12] автори статті встановили, що нормативно наявність підсистем цивільного захисту було передбачено тільки в 11 міністерствах, у двох службах, 4 агенціях, двох інспекціях, одному органі зі спеціальним

статусом та двох комітетах, тобто визначено потребу функціонування підсистем цивільного захисту лише у третині органів виконавчої влади. Наголошено на тому, що у деяких органах виконавчої влади зволікали зі створенням відповідних функціональних підсистем. Наприклад, підсистему медичного захисту в МОЗ України галузевим наказом створено лише у 2019 році.

Зважаючи на аналіз попередніх наукових досліджень щодо державного управління у сфері цивільного захисту, ми встановили, що, на думку [14], в аспектах розгляду безпекових організаційно-функціональних структур і механізмів, які забезпечують їх функціонування, доведено існування певної фрагментарності та великого діапазону поглядів щодо проблемних питань сутності структурно-функціонального зв'язку між функціями та завданнями ЄДСЦЗ як складової частини безпекової сфери.

Погоджуючись з думкою дослідника [15] щодо того, що «сучасною метою процесу вдосконалення дієвості механізмів управління у сфері цивільного захисту є реформування, зниження ризиковості та посилення інституційної спроможності керівних органів, формування раціональної та збалансованої місцевої влади в управлінських сферах і необхідність існування децентралізованої управлінської моделі цивільного захисту в Україні», вважаємо за доцільне проаналізувати діяльність ДСНС України з реагування на виникнення НС і ліквідацію їх наслідків.

Справедливо зазначають автори в роботі [16], що «... інтереси забезпечення безпеки і комплексний підхід до запобігання загроз надзвичайного характеру є одним з найбільш актуальних напрямків у діяльності сучасної держави, і вимагають однакового підходу в державному регулюванні питань безпеки. Тому основними цілями державного регулювання цивільного захисту є: підвищення ролі і значення цивільного захисту в забезпеченні національної безпеки країни; створення системи безпеки країни від загроз і не безпек; забезпечення безпеки життєдіяльності населення; гуманізація суспільних відносин на основі соціальної спрямованості проведених заходів».

Наочною ілюстрацією ефективності діяльності ДСНС України протягом 2022 р. є показники реагування на виникнення НС різного характеру та ліквідація наслідків бойових дій на території України внаслідок україно-російської війни. Зокрема, це: проведення евакуації населення із зони ведення бойових дій з відповідним наданням психологічної допомоги; гасіння пожеж; розбирання завалів будинків і споруд, деблокування і порятунк постраждалих; проведення гуманітарного розмінування та інших протимінних заходів, а також забезпечення нормальних умов життєдіяльності, у тому числі й функціонування сховищ цивільного захисту та пунктів незламності.

Зважаючи на викладене вище та поділяючи думку [17], зауважимо, що запропоновані базові напрями розбудови системи цивільного захисту та її складових мають зосередитись на такому, як:

- подальша розбудова ЄДСЦЗ із урахуванням проведеної децентралізації, особливостей об'єднаних територіальних громад, актуальних загроз і викликів воєнного характеру, а також поточного стану природно-техногенної безпеки території України та наслідків україно-російської війни;

- реформування сил і засобів цивільного захисту, поєднане зі створенням умов функціональної взаємодії між органами управління та підрозділами цивільного захисту центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання з метою створення умов для ефективного виконання завдань за призначенням щодо реагування на виникнення НС у мирний час та в умовах воєнного стану;

- формування сучасної системи інформування та оповіщення про НС з метою максимального охоплення населення України у разі виникнення небезпеки з використанням сучасних інформаційно-комунікаційних систем та з урахуванням потреб осіб із вадами зору і слуху, а також інформаційного комплексу знань щодо правил безпечної поведінки населення в умовах НС і бойових дій (що нині створено із використанням різних

месенджерів та мобільних додатків);

- розроблення сучасної концепції укриття населення у захисних спорудах цивільного захисту, призначених для захисту від вражаючих факторів конвенційних і неконвенційних засобів ураження;

- опрацювання нового нормативно-правового забезпечення евакуації населення в умовах НС мирного часу та бойових дій, алгоритмів проведення евакуації маломобільних категорій населення, а також евакуації матеріальних цінностей. Окремо мають бути визначені питання розміщення і соціального забезпечення різних категорій евакуйованих та професійна підготовка керівників органів з евакуації.

Нині є декілька наукових підходів щодо формулювання визначення «механізм державного управління». Відповідно дослідник вважає, що «механізм державного управління – це сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення, відповідно із визначенням елементами зазначеного механізму: системи органів виконавчої влади; сукупності правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так й процесів її функціонування та розвитку».

У межах нашої розвідки важливою є думка В. Бакуменка [18] щодо розуміння визначення механізму як сукупності практичних заходів, засобів, стимулів і важелів, «за допомогою яких органи державної влади та місцевого самоврядування чинять вплив на виробництво, суспільство або будь-яку іншу соціальну систему». По суті можна визначити, що механізм є набором форм і методів управлінського впливу органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування на процеси функціонування та реформування різноманітних систем, або реалізації конкретних процесів під час виконання конкретних завдань.

Є думка [19], що «механізми державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких

органи державної влади впливають на будь-які суспільні відносини з метою досягнення поставлених цілей. Тобто механізм державного управління виконує роль механізму суспільного самоуправління».

За визначенням [20], механізми публічного управління – це «сукупність засобів, методів та важелів держави, спрямованих на формування, реалізацію та досягнення пріоритетних цілей у сфері публічного управління, що базуються на принципах наукового обґрунтування, об'єктивності, цілісності, узгодженості та чіткій скоординованості дій суб'єктів публічного управління, із одного боку, та злагодженої, конструктивної взаємодії об'єктів публічного управління – з другого». Тобто механізм публічного управління визначається сукупністю політичних, економічних, організаційних, мотиваційних та правових засобів впливу суб'єкта управління (органів публічної влади та місцевого самоврядування) на об'єкти управління.

Що ж до визначення «механізм державного управління», то, на думку дослідників, немає єдиного підходу до його трактування. В. Авер'янов це поняття розкриває так: «механізм державного управління – це сукупність державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення». З огляду на це складовими елементами механізму державного управління є: система органів виконавчої влади; сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку.

Н. Нижник та О. Машков вважали [21], що «механізм державного управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на внутрішні та зовнішні фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта».

В. Бакуменко та В. Князев [22] визначають механізм державного управління як «практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають

на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей».

Маємо погодитись із думкою [23–24], що «механізм державного управління» та «механізм публічного управління», як і будь-які управлінські механізми або державного управління, або публічного управління, мають формувати певний зміст, що може визначатися саме способом або характером дій на об'єкт впливу. Відповідно можемо стверджувати, що способи будуть реалізовуватися через певні алгоритми та процедури дій з розумінням того, що наявність відмінності в суб'єктах та об'єктах впливу далі зумовлюватиме суттєві відмінності у формах, способах і методах дій (впливу). Також наголосимо, що є потреба в тому, щоб механізми публічного управління були гнучкими, могли запобігати виникненню проблемних ситуацій, що вони мають врегульовувати, аби не виникало потреби постійно змінювати їх залежно від ступеня розвитку суперечностей між різними органами державної влади та місцевого самоврядування.

За цих обставин важливою є думка О. Мельниченка [6] стосовно того, що перелік складових механізмів публічного управління реагуванням на НС тотожний тому, який притаманний механізмам державного управління НС, власне це «суб'єкти, об'єкти, функції, цілі, принципи, методи та засоби регуляторного впливу».

На думку авторів [22], поняття «механізм державного регулювання» можна визначити як «сукупність функцій, етапів і послідовних процедур регуляторного впливу на організаційну систему, що супроводжується досягненням певного результату цього впливу, який може бути зіставлений з індикаторами показниками для визначення рівня досягнення управлінських (програм них) цілей».

Грунтуючись на викладеному вище можемо стверджувати, що під час формування механізмів державного регулювання у сфері цивільного захисту ми провели порівняльний аналіз понять «механізм державного управління» та «механізм державного регулювання» (див. табл. 1), що надалі дасть змогу сформулювати поняття «механізм державного регулювання у сфері цивільного захисту».

Таблиця 1 – Порівняльний аналіз понять «механізм державного управління» та «механізм державного регулювання»

Вид механізму	Призначення механізму	Складові механізмів визначають			
		мету	послідовність регулятивного впливу	засоби регулятивного впливу	моніторинг або контроль
Регулювання	Регулювання діяльності, регулювання функціоналу, регулювання процесу				
Управління	створення організаційної системи для здійснення регулювання або управління	план або прорам у дій щодо досягнення мети	організаційне проектування	мотивація	процесний контроль

Джерело: розроблено автором на підставі [20; 22]

Тобто ми можемо вказати на відмінності інструментарію, який буде застосований у разі активізації певних механізмів у сфері цивільного захисту, що дасть нам змогу опрацювати класифікацію механізмів державного регулювання у сфері цивільного захисту.

Можемо констатувати, що поняття «механізм» узагальнено можна визначити як, з одного боку, сукупність наявних взаємозалежних і взаємодіючих складових або елементів, наявної внутрішньої взаємовпорядкованості та взаємоузгодженості між ними, а з другого боку – наявність диференціації та певної автономності. Інакше кажучи, механізм можна уявити як систему в дії, а не власне дію цієї системи. З огляду на це можемо надати узагальнене визначення механізму державного регулювання як цілеспрямованої системи, яка забезпечує здійснення державного впливу на

об'єкти та суб'єкти державного регулювання і має окреслену структуру та інструменти реалізації. Відповідно комплексний механізм державного регулювання можна визначити як сукупність нормативно-правових, адміністративно-розпорядчих, організаційно-економічних, мотиваційних і соціальних засобів обґрунтованого цілеспрямованого впливу суб'єктів державного регулювання та впливу на їх діяльність, що забезпечує взаємопов'язану узгодженість інтересів учасників державного регулювання у певній сфері діяльності.

Зважаючи на те, що державне регулювання у сфері цивільного захисту є невід'ємною складовою низки функцій державного регулювання сектором безпеки і оборони, вважаємо за доцільне виокремити деякі його аспекти. Зокрема це: інструменти реалізації функцій державних інституцій щодо ефективного функціонування та розвитку сектору безпеки і оборони, в тому числі сфери цивільного захисту; адекватні заходи, важелі, стимули, засоби, орієнтири за допомогою яких державні інституції впливають на взаємопов'язані відносини із суб'єктами національної безпеки для досягнення стратегічної мети державного регулювання. Крім того, це: сукупність певних сегментних складових елементів регулювання, які створюють організаційно-економічну основу певних явищ, процесів та дій; елемент комплексної системи державного регулювання, який здатний забезпечити збалансоване та ефективне функціонування національної безпеки та її складових. Також до цих аспектів належать: сукупність цілеспрямованих та обґрунтованих засобів організації регулюючих процесів і способів впливу на розвиток національної безпеки із використанням адекватних методів державного регулювання, що спрямовані на розв'язання стратегічних завдань системи державного регулювання національною безпеки та її складових; свідомо створена взаємопов'язана складна система, яка має певну організаційну структуру та призначена для досягнення тактичних цілей державного інституційного впливу на суб'єкти та об'єкти державного регулювання національної безпеки та її складових.

З огляду на викладене можемо констатувати, що

узагальнено визначити механізм державного регулювання цивільного захисту в умовах реформування безпекової сфери можливо як сукупність доступних цілей, способів, методів адміністративного, економічного, правового та соціально-мотиваційного характеру і засобів регуляторного впливу наділених владою інституцій у сфері цивільного захисту, які їх використовують для зменшення негативних ефектів від ймовірних та наявних загроз і викликів НС різного характеру. Тобто цей механізм складається відповідно із суб'єктів, об'єктів, функцій, цілей, принципів, методів і засобів регуляторного впливу. Доречно зауважити, що основними складовими механізму державного регулювання цивільного захисту в умовах реформування безпекової сфери є об'єкт, суб'єкт, цілі, принципи та відповідні інструменти реалізації механізму. Таким чином, до суб'єктів державного регулювання належать: державні та місцеві органи влади, законодавчі, виконавчі і судові органи, громадські та політичні об'єднання. У регулюванні цивільного захисту в умовах реформування безпекової сфери держава визначає мету, завдання, напрями, принципи державної політики, встановлює обсяг бюджетного фінансування та створює систему інших регуляторів. Утім як до об'єктів сфери цивільного захисту, які регулює держава, належать державні, галузеві та комунальні служби цивільного захисту, їх сили і засоби. Головним органом, що забезпечує реалізацію цілей та завдань у сфері цивільного захисту, є ДСНС, на яку покладено завдання безпосередньої реалізації державної політики. Кабінет Міністрів України та МВС України розробляють інструментарій для ефективної діяльності сфери цивільного захисту, здійснюють планування та прогнозування, визначають державні стандарти, розробляють програми держзамовлень з метою забезпечення галузі необхідними ресурсами, контролюють діяльність у сфері цивільного захисту.

Висновки та напрями подальших досліджень. За результатами дослідження визначено, що нині основними цілями механізму державного регулювання цивільного захисту в умовах реформування безпекової сфери є забезпечення

безпеки та захисту населення і територій, матеріальних і культурних цінностей, довкілля від негативних наслідків НС у мирний час та особливий період, подолання наслідків НС. Органи влади під час здійснення державного регулювання сфери цивільного захисту мають дотримуватися принципів законності, прозорості, системності, оптимальності, прогнозованості, пріоритетності, ефективності та соціальної відповідальності. Дотримання зазначеного сприяє підвищенню дієвості та ефективності механізму державного регулювання цивільного захисту в умовах реформування безпекової сфери. Базовою умовою ефективного функціонування цивільного захисту як складової безпекової сфери загалом є наявність дієвого інструментарію регулювання процесів, що відбуваються в цій сфері. Це має забезпечити належні умови запобігання негативним наслідкам. Водночас базовими методами державного регулювання сфери цивільного захисту є адміністративні, економічні, правові та соціально-мотиваційні. Доцільно зауважити, що адміністративні методи засновані на силі державної влади і містять у собі заходи заборони, дозволу та примусу. Реалізацію заходів у сфері цивільного захисту регламентує дозвіл, що передбачає згоду на здійснення певних видів діяльності з розумінням того, що примус і заборона виражаються у вимогах до фахівців мати відповідні сертифікати, проходити із певною регулярністю курси з підвищення кваліфікації, дотримуватись встановлених стандартів у своїй діяльності. Що ж до сфери цивільного захисту, базовими інструментами адміністративних методів відповідно є розроблення та контроль виконання державних програм із надання громадянам України захисту в умовах НС і бойових дій; контроль діяльності служб цивільного захисту різного рівня.

Отже, опрацьований механізм державного регулювання цивільного захисту в умовах реформування безпекової сфери, що містить взаємопов'язані складові, орієнтований на досягнення визначеної стратегічної мети, спрямованої на забезпечення стабільного функціонування безпекового середовища, зокрема її складової – цивільного захисту, а також тактичних цілей – адекватного реагування на наслідки НС

різного характеру та бойових дій, забезпечення цивільного захисту населення і території України в умовах реформування безпекової сфери країни під впливом сучасних викликів і загроз, інтеграції України до світового безпекового середовища та, зокрема, приєднання до Механізму цивільного захисту ЄС.

Під час утворення та функціонування опрацьованого нами механізму державного регулювання цивільного захисту в умовах реформування безпекової сфери стане можливим не тільки його комплексне використання, а й фрагментарне застосування його окремих складових в умовах дії багатоваріантних факторів впливу. Відповідно стратегічною метою державного регулювання цивільного захисту в умовах реформування безпекової сфери є створення можливостей використання адекватних методів прямої або непрямої дії процесу регулювання та інструментів впливу суб'єктів як інституцій державного або недержавного характеру та відповідні об'єкти. Зокрема, це: процеси захисту населення і території України від наслідків НС різного характеру та бойових дій, а також їх сегментні складові, які мають проблемний або кризовий стан і потребують негайного втручання з боку суб'єктів національного безпекового середовища. Незаперечна ефективність та дієвість запропонованого формату державного регулювання підтверджується зростанням рівня спроможностей у сфері цивільного захисту щодо адекватного реагування на нові виклики і загрози безпековому середовищу в умовах трансформації, що триває.

Список використаних джерел

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14.09.2020 р. № 392/2020. Офіційний вебпортал парламенту України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#n12> (дата звернення : 18.06.2023).
2. Волянський П. Б. Деякі питання управління надзвичайними ситуаціями мирного типу. *Демократичне самоврядування*. 2012. № 9. URL : <http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr201293> (дата звернення : 12.07.2023).
3. Потеряйко С. П. Особливості функціонування механізмів державного управління у сфері цивільного захисту в сучасних умовах. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія : Державне управління*. 2018. № 1. С. 68–74.
4. Маслей В. М. Сутність та зміст єдиної державної системи цивільного захисту. *Вісник Тернопільського національного економічного університету*. 2020. Вип. 1(95). С. 58–68.
5. Бочарніков В. П., Свешніков С. В. Безпекове середовище 2030 : монографія. Київ : Майстер Книг, 2019. 76 с.

6. Мельниченко О. А. Механізми державного управління надзвичайними ситуаціями : сутність та складові. *Державне будівництво*. 2014. № 1. URL : <http://www.nbuuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2014-1/index.html>. (дата звернення : 01.06.2023).
7. Кулешов М. М., Яценко О. А. Актуальні питання реалізації завдань цивільного захисту в умовах сучасних викликів та загроз. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2022. Вип. 2. С. 294–303.
8. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 2.10.2012 р. № 5403-VI. Офіційний вебпортал парламенту України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> (дата звернення : 20.07.2023).
9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розмежування повноважень між центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері цивільного захисту, та центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту : Закон України від 21.02.2022 р. № 2228-IX. Офіційний вебпортал парламенту України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2228-20#n12> (дата звернення : 20.07.2023).
10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. Офіційний вебпортал парламенту України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення : 20.07.2023).
11. Шойко В. Характерні особливості змісту поняття механізмів державного управління у сфері цивільного захисту. *Публічне урядування*. 2020. № 2 (22). С. 230–241.
12. Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту : постанова Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 р. № 11. Офіційний вебпортал парламенту України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-p#n10> (дата звернення : 17.07.2023).
13. Інші органи виконавчої влади. *Урядовий портал* : єдиний веб портал органів виконавчої влади України. URL : <https://www.kmu.gov.ua/catalog> (дата звернення : 17.07.2023).
14. Андрієнко М. В., Борисов А. В., Черкасов О. О. Системність та інституціоналізм державного управління як метод ухвалення і обґрунтування рішень у сфері цивільного захисту. *Державне управління : удосконалення та розвиток*. 2019. № 2. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1423> (дата звернення : 14.06.2023).
15. Павлов С. С. Сучасні надзвичайні ситуації як об'єкти публічного управління в Україні. *Експерт : парадигми юридичних наук і державного управління*. 2019. № 2(4). С. 107–118.
16. Білоконь А. І., Кравченко О. О. Державне регулювання цивільного захисту України в системі державної безпеки України. *Інвестиції : практика та досвід*. 2021. № 19. С. 123–129.
17. Кулешов М. М. Концептуальні підходи до реформування системи цивільного захисту в Україні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління*. 2019. Вип. 2. С. 396–405.
18. Бакуменко В. Д. Прийняття рішень в державному управлінні в 2 ч. К. : ВПЦ АМУ, 2010. Ч. 1 : Теоретико-методологічні засади. 276 с.
19. Кравченко О. Теоретичні підходи до визначення поняття «механізм державного управління». *Державне управління : удосконалення та розвиток* : електрон. наук. фах. вид. 2009. Вип. 3. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=56> (дата звернення : 03.06.2023).
20. Публічне управління : термінолог. слов. / уклад. : В. С. Куйбіда, М. М. Білинська, О. М. Петросян та ін.; за заг. ред. В. С. Куйбіди, М. М. Білинської, О. М. Петросян. Київ : НАДУ, 2018. 224 с.
21. Нижник Н. Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління : навчальний посібник. Київ : Вид-во УАДУ, 1998. 160 с.
22. Державне управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко, І. М. Варзар, В. М. Князев. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
23. Ісаєнко І. А. Європейські підходи до функціонування механізмів публічного управління. *Інвестиції : практика та досвід*. 2012. № 5. С. 114–117.
24. Неділько А. І. Теоретичні підходи до визначення поняття «Механізм публічного управління». *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2018. № 2. С. 85–93.

References

1. On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine from September 14, 2020 «On the National Security Strategy of Ukraine»: Decree of the President of Ukraine dated September 14 2020, № 392/2020. *Ofitsiyni vebportal parlamentu Ukrainy*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#n12> [in Ukrainian].
2. Volianskyi, P. B. (2012). Deiaki pytannia upravlinnia nadzvychainymy sytuatsiiami myrnogo typu [Some issues of emergency management of peaceful type]. *Demokratychnie samovriaduvannia*, 9. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2012_9_3 [in Ukrainian].
3. Poteriaiko, S. P. (2018). Osoblyvosti funktsionuvannia mekhanizmv derzhavnoho upravlinnia u sferi tsyvilnoho zakhystu v suchasnykh umovakh [Peculiarities of functioning of state management mechanisms in the field of civil protection in modern conditions]. *Visnyk Natsionalnoi akademii derzhavnoho upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy. Seria: Derzhavne upravlinnia*, 1, 68–74. [in Ukrainian].
4. Maslei, V. M. (2020). Sutnist ta zmist yedynoi derzhavnoi systemy tsyvilnoho zakhystu [The essence and content of the unified state system of civil protection]. *Visnyk Ternopilskoho natsionalnoho ekonomichnoho universytetu*, 1 (95), 58–68. [in Ukrainian].
5. Bochamnikov, V. P., & Svieschnikov, S. V. (2019). *Bezpekove seredovyshche 2030*. [Security environment 2030]. Kyiv: «Maister Knyh». [in Ukrainian].
6. Melnychenko, O. A. (2014). Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnia nadzvychainymy sytuatsiiami: sutnist ta skladovi [Mechanisms of public management of emergencies: essence and components]. *Derzhavne budivnytstvo*, 1. Retrieved from <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2014-1/index.html> [in Ukrainian].
7. Kulieshov, M. M., & Yashchenko, O. A. (2022). Aktualni pytannia realizatsii zavdan tsyvilnoho zakhystu v umovakh suchasnykh vyklykiv ta zahroz [Actual issues of implementation of civil protection tasks in the conditions of modern challenges and threats]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Seria: Derzhavne upravlinnia*, 2, 294–303. [in Ukrainian].
8. Civil Protection Code of Ukraine: Law of Ukraine from October 02 2012, № 5403-VI. *Ofitsiyni vebportal parlamentu Ukrainy*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text> [in Ukrainian].
9. On amendments to some legislative acts of Ukraine regarding the separation of powers between the central body of executive power, which ensures the formation of state policy in the field of civil protection, and the central body of executive power, which implements state policy in the field of civil protection: Law of Ukraine from February 21 2022, № 2228-IX. *Ofitsiyni vebportal parlamentu Ukrainy*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2228-20#n12> [in Ukrainian].
10. On local self-government in Ukraine: Law of Ukraine from May 21 1997, № 280/97-VR. *Ofitsiyni vebportal parlamentu Ukrainy*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> [in Ukrainian].
11. Shoiko, V. (2020). Kharakterni osoblyvosti zmistu poniattia mekhanizmv derzhavnoho upravlinnia u sferi tsyvilnoho zakhystu [Characteristic features of the content of the concept of public management mechanisms in the field of civil protection]. *Publichne uriaduvannia*, 2(22), 230–241. [in Ukrainian].
12. On the approval of the Regulation on the unified state system of civil protection: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated January 9 2014, №. 11. *Ofitsiyni vebportal parlamentu Ukrainy*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-2014-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
13. Inshi orhany vykonavchoi vlady. *Uriadovyi portal: yedynyi veb portal orhaniv vykonavchoi vlady Ukrainy* [The only web portal of executive authorities of Ukraine]. Retrieved from <https://www.kmu.gov.ua/catalog> [in Ukrainian].
14. Andriienko, M. V., Borysov, A. V., & Cherkasov, O. O. (2019). Systemnist ta instytutsionalizm derzhavnoho upravlinnia yak metod ukhvalennia i obgruntuvannia rishen u sferi tsyvilnoho zakhystu [Systematicity and institutionalism of state management as a method of making and justifying decisions in the field of civil protection]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, 2. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1423> [in Ukrainian].

15. Pavlov, S. S. (2019). Suchasni nadzvychaini sytuatsii yak obiekty publichnogo upravlinnia v Ukraini [Modern emergencies as objects of public management in Ukraine]. *Ekspert: paradyhmy yurydychnykh nauk i derzhavnoho upravlinnia*, 2(4), 107–118. [in Ukrainian].
16. Bilokon, A. I., & Kravchenko, O. O. (2021). Derzhavne rehuliuвання tsyvilnoho zakhystu Ukrainy v systemi derzhavnoi bezpeky Ukrainy [State regulation of civil protection of Ukraine in the system of state security of Ukraine]. *Investytsii: praktyka ta dosvid*, 19, 123–129. [in Ukrainian].
17. Kulieshov, M. M. (2019). Kontseptualni pidkhody do reformuvannya systemy tsyvilnoho zakhystu v Ukraini [Conceptual approaches to reforming the civil protection system in Ukraine]. *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Seriya: Derzhavne upravlinnia*, 2, 396–405. [in Ukrainian].
18. Bakumenko V. D. (2010). Teoretyko-metodolohichni zasady [Theoretical and methodological principles]. *Pryiniattia rishen v derzhavnomu upravlinni v 2 ch.* [Decision-making in public administration]. (Ch. 1). K.: VPTs AMU [in Ukrainian].
19. Kravchenko, O. (2009). Teoretychni pidkhody do vyznachennia poniattia «mekhanizm derzhavnoho upravlinnia» [Theoretical approaches to the definition of the concept of «mechanism of public management»]. *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*, 3. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=56> [in Ukrainian].
20. Kuybida, V. S., Bilynska, M. M. (Ed.). (2018). *Publichne upravlinnya: terminolohichnyy slovnyk* [Public administration: a glossary]. Kyiv: NAPA. [in Ukrainian].
21. Nyzhnyk, N. R., & Mashkov, O. A. (1998). *Systemnyi pidkhid v orhanizatsii derzhavnoho upravlinnia* [A systematic approach in the organization of governance]. Kyiv: UAPM [in Ukrainian].
22. Bakumenko, V. D. (2002). *Derzhavne upravlinnia: slovnyk-dovidnyk* [Public management: dictionary-reference]. Kyiv: UAPM [in Ukrainian].
23. Isaienko, I. A. (2012). Yevropeiskii pidkhody do funktsionuvannya mekhanizmv publichnogo upravlinnia [European approaches to the functioning of mechanisms of public management]. *Investytsii: praktyka ta dosvid*, 5, 114–117. [in Ukrainian].
24. Nedilko, A. I. (2018). Teoretychni pidkhody do vyznachennia poniattia «Mekhanizm publichnogo upravlinnia» [Theoretical approaches to the definition of the concept of «Mechanism of public management»]. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia i mistsevoho samovriaduvannya*, 2, 85–93. [in Ukrainian].

MECHANISM OF STATE REGULATION IN THE FIELD OF CIVIL PROTECTION AS A TOOL OF REFORMING OF SECURITY SPHERE

Demchuk Volodymyr

Abstract. The article notes that in the list of priorities of Ukraine's national interests and ensuring national security, the provision of environmental security, the creation of safe conditions for human activity, in particular in the territories affected by hostilities, and the development of an effective system of civil protection are specified. Emphasis is placed on the depletion of the ecosphere and the increase in the consumption of non-renewable resources, the destruction of ecosystems and biocenoses is noted, with the corresponding increase in the negative impact of biological factors on the population, the increase in the likelihood of threats of biological origin, that is, the emergence and spread of both already known and new infectious diseases. It has been proven that the urgent need to modernize the Unified State Civil Protection System and improve measures to protect the population and the territory from emergency situations of various nature is due to countering the global challenges of today, such as: Ukraine's choice of European integration, which is enshrined in the Constitution of Ukraine as joining the EU and

NATO, harmonization current legislation in all spheres of the country's life; the intensification of military-political conflicts (hybrid wars), as well as changes in the forms and methods of conducting them with conventional and non-conventional weapons and the need to protect the civilian population and critical infrastructure facilities from them. The conducted analysis of the sources of scientific information on the subject of the publication allows us to formulate the statement that reforming the domestic civil defense system, taking into account the best European practices, will allow to qualitatively and quantitatively increase its ability to respond to emergencies. It is stated that the basic condition for the effective functioning of the sphere of civil protection as a component of the security sphere as a whole is the presence of an effective toolkit for regulating the processes that take place in this sphere, which should ensure such proper conditions for preventing negative consequences. Whereas the basic methods of state regulation of the sphere of civil defense are economic, legal, socio-motivational and administrative, based on the power of the state authorities and containing measures of prohibition, permission and coercion. The mechanism of state regulation of civil protection in the conditions of reforming the security sphere, which contains interrelated components, which we have developed, is aimed at achieving a defined strategic goal aimed at ensuring the stable functioning of the security environment, in particular its component – civil protection, as well as tactical goals – adequate responding to the consequences of emergencies of various nature and hostilities, ensuring civil protection of the population and territory of Ukraine in the context of reforming the country's security sphere under the influence of modern challenges and threats, integrating Ukraine into the global security environment and joining the EU Civil Protection Mechanism. In the formation and functioning of the mechanism of state regulation of civil defense developed by us in the conditions of reforming the security sphere, an essential point is the ability not only to use it in a complex, but also to use its individual components under the influence of multivariate influencing factors. Accordingly, the strategic goal of state regulation regarding the achievement of tactical goals in the implementation of operational actions determined by tasks, principles and functions on the one hand, and a set of measures of state regulation by civil protection on the other, creates opportunities to use adequate methods of direct or indirect action of the regulatory process and tools of influencing sub entities in the form of institutions of a state or non-state nature and corresponding objects, namely: processes of protection of the population and territory of Ukraine from the consequences of emergency situations of various nature and hostilities, as well as their segmental components that are in a problematic or crisis state and require immediate intervention from on the part of subjects of the national security environment. The indisputable efficiency and effectiveness of the proposed state regulation is confirmed by the growing level of the ability of the civil defense sector to adequately respond to new challenges and threats to the security environment in the context of its ongoing transformation.

Key words: civil protection, security, management, state regulation, mechanism, integration, emergency.