

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА
(повне найменування вищого навчального закладу)
ФАКУЛЬТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ
(повне найменування інституту, факультету)

Кафедра: публічного управління та адміністрування
(повна назва кафедри)

МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему: «Механізм публічного управління ризиками
та загрозами в умовах надзвичайних ситуацій»

Виконав: студент магістратури за
спеціальністю 281 Публічне
управління та адміністрування денної
форми навчанням
Ярослав СТОЛЯР

Керівник: професор кафедри
публічного управління та
адміністрування, доктор економічних
наук, професор
Василь ПИЛА

Рецензент: _____

Хмельницький – 2023 рік

АНОТАЦІЯ

Столяр Я. А. Механізм публічного управління ризиками та загрозами в умовах надзвичайних ситуацій. – Рукопис.

У магістерській роботі запропоновано розв'язання актуального наукового завдання, яке полягає в теоретичному обґрунтуванні й розробленні практичних рекомендацій щодо удосконалення механізму публічного управління ризиками та загрозами в умовах надзвичайних ситуацій.

На основі аналізу теоретико-прикладних засадах публічного управління в сфері цивільного захисту доведено, що теперішній етап розвитку цивільного захисту вимагає подальшого реформування єдиної системи цивільного захисту в сучасних безпекових умовах в частині вдосконалення чинного законодавства, використання досвіду країн-членів щодо розвитку цивільного захисту, застосування новітньої технології реагування на надзвичайні ситуації.

Встановлено, що розробка та реалізація заходів із запобігання виникненню надзвичайних ситуацій є ключовим напрямом державної політики у сфері надзвичайних ситуацій. Такі заходи варто проводити профілактично.

Визначено стратегічні перспективні напрямки державного управління у сфері мінімізації ризиків і загроз надзвичайних ситуацій щодо захисту населення та територій - впровадження механізмів організаційно-правової практики та механізмів адвокаційності. В рамках модернізації механізму публічного управління ризиками та загрозами в умовах надзвичайних ситуацій визначено, що ключовими під час відновлення української економіки будуть три сектори: військова промисловість, IT-галузь та агросектор.

Ключові слова: публічне управління, механізм публічного управління, ризик, загроза, надзвичайний стан, профілактика, цивільний захист, воєнний стан, захист населення.

ANNOTATION

Stolyar Ya. A. Mechanism of public management of risks and threats in emergency situations. - Manuscript.

The master's thesis offers a solution to an actual scientific task, which consists in theoretical substantiation and development of practical recommendations for improving the mechanism of public management of risks and threats in emergency situations.

Based on the analysis of the theoretical and applied principles of public administration in the field of civil protection, it is proven that the current stage of development of civil protection requires further reform of the unified system of civil protection in modern security conditions in terms of improving the current legislation, using the experience of member countries in the development of civil protection, applying the latest emergency response technologies.

It has been established that the development and implementation of emergency prevention measures is a key direction of state policy in the field of emergency situations. Such measures should be carried out preventively.

The strategic perspective directions of state administration in the field of minimizing risks and threats of emergency situations regarding the protection of the population and territories - implementation of mechanisms of organizational and legal practice and mechanisms of advocacy - have been determined. As part of the modernization of the mechanism of public management of risks and threats in emergency situations, it has been determined that three sectors will be key during the recovery of the Ukrainian economy: the military industry, the IT industry and the agricultural sector.

Key words: public administration, mechanism of public administration, risk, threat, state of emergency, prevention, civil protection, martial law, population protection.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ТА ЗАГРОЗАМИ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ.....	9
1.1. Сутність, складові та наслідки ризиків і загроз надзвичайних ситуацій.....	9
1.2. Зарубіжний досвід функціонування систем публічного управління ризиками та загрозами надзвичайних ситуацій	19
РОЗДІЛ 2. СУЧАСНИЙ СТАН ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ТА ЗАГРОЗАМИ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ.....	29
2.1. Характеристика діяльності органів виконавчої влади у сфері реалізації державної політики цивільного захисту та надзвичайних ситуацій.....	29
2.2. Оцінка економічних ризиків і загроз за умов воєнного стану в Україні.....	39
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ТА ЗАГРОЗАМИ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ.....	46
3.1. Стратегічні напрями удосконалення публічного управління ризиками та загрозами надзвичайних ситуацій	46
3.2. Модернізація механізмів публічного управління ризиками та загрозами надзвичайних ситуацій в Україні	54
ВИСНОВКИ.....	61
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	64

ВСТУП

Актуальність теми магістерської роботи. Глибокі суспільні зміни, що останнім часом відбуваються в Україні, супроводжуються значними інституційними змінами в системі державного управління та її складової – державного регулювання, особливо у сфері публічного управління ризиками та загрозами виникнення надзвичайних ситуацій. Тому одним із найважливіших теоретичних питань для науки «Державне управління» є проєктування механізмів публічного управління в контексті завершення реформи децентралізації та розробки ефективної державної політики у сфері цивільного захисту, особливо під час військової агресії Російської Федерації та введення воєнного стану в Україні.

Сучасні європейські соціологічні дослідження показують, що під час кризи діє правило «якщо важко, то держава має бути поруч». З початку пандемії влада майже всіх країн ЄС спостерігає певну стабілізацію або посилення підтримки державної політики та механізмів (засобів) захисту власного населення. Стабільність відчувалася в країнах, які найбільше постраждали від пандемії (Іспанія та Італія), але більшість респондентів рекордно підтримують заходи щодо захисту та захисту власного населення. Це зрозуміле і за своєю суттю позитивне явище, яке свідчить про те, що в надзвичайних ситуаціях люди в основному сподіваються на державний захист і допомогу, якісну медицину, освітню та професійну діяльність, що стає основним аргументом для населення залишатися в країні без імміграції.

Війна між Російською Федерацією та Україною актуалізувала зобов'язання держави щодо забезпечення оборони країни, існування громадян і функціонування національної економіки, що потребувало додаткових витрат з державного бюджету. У 2022 році потреби у фінансуванні державного бюджету України (дефіцит + погашення боргу) за попередніми даними становили понад 1,1 трлн грн. (або майже 30% ВВП), в т.ч. дефіцит – 750 млрд. грн. (18% ВВП). Тому всі зусилля мають бути направлені на створення такого середовища, яке не дивлячись на проведення бойових дій на певних ділянках

території країни, змогло б забезпечувати можливості життєдіяльності та розвитку.

Тому сучасні організаційно-економічні механізми публічного управління ризиками та загрозами виникнення надзвичайних ситуацій повинні бути спрямовані на стимулювання антикризового розвитку з метою задоволення нагальних соціальних потреб, підвищення ділової активності населення та забезпечення необхідного рівня цивільний захист і рівень життя населення, збереження культурної та природної спадщини. Теоретично це означає необхідність концептуальної зміни механізмів формування та реалізації державної політики управління ризиками і загрозами виникнення надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення і територій, а також необхідність пошуку сучасних підходів до правової модернізації механізмів управління державними ризиками та загрозами в умовах воєнного стану.

Теоретичні засади досліджуваної проблематики становлять наукові праці таких зарубіжних вчених, як Акофф Р., Альберт М., Друкер П., Мейо Е., Котлер Ф., Мескон М., Портер М., Саймон Г., Хедоурі Ф., Якокка Л. та інших.

Важливі аспекти публічного управління ризиками та загрозами вивчались такими вітчизняними вченими, як: Бакуменко В. Д., Ващенко К. О., Геєць В. М., Домбровська С. М., Копанчук В. О., Малий І. Й., Одінцова Г. С., Чечель О. М., Чухно А. А., Шевчук І. В., Щепанський Е. В. та інші.

Водночас існує потреба у комплексному дослідженні проблем реформування системи публічного управління, яке б дозволило проаналізувати системні підходи та розробити ефективну модель управління ризиками та загрозами у надзвичайних (військових) ситуаціях.

Мета та завдання магістерської роботи. *Метою роботи є обґрунтування теоретичних засад і розробка практичних рекомендацій щодо удосконалення механізму публічного управління ризиками та загрозами в умовах надзвичайних ситуацій.*

Для досягнення поставленої мети в роботі були визначені та вирішені такі завдання:

- з'ясувати сутність, складові та наслідки ризиків і загроз надзвичайних ситуацій;
- вивчити зарубіжний досвід функціонування систем публічного управління ризиками та загрозами надзвичайних ситуацій;
- охарактеризувати стан практичної діяльності органів виконавчої влади у сфері реалізації державної політики цивільного захисту та надзвичайних ситуацій
- провести оцінку економічних ризиків і загроз за умов воєнного стану в Україні;
- розробити стратегічні напрями удосконалення публічного управління ризиками та загрозами надзвичайних ситуацій;
- запропонувати напрями модернізації механізмів публічного управління ризиками та загрозами надзвичайних ситуацій в Україні.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у процесі формування та реалізації механізмів публічного управління ризиками та загрозами в умовах надзвичайних (воєнних) ситуацій.

Предмет дослідження – формування системи публічного управління ризиками та загрозами надзвичайних ситуацій.

Методи дослідження. В магістерській роботі використані загальнонаукові та спеціальні методи, які дозволили обґрунтувати і удосконалити механізм публічного управління ризиками та загрозами в умовах надзвичайних ситуацій.

Для розв'язання визначених завдань використовувалися такі методи дослідження: логічного аналізу (під час розкриття сутності та особливостей ризиків і загроз надзвичайних ситуацій); порівняльного аналізу (для вивчення зарубіжного досвіду функціонування систем публічного управління ризиками та загрозами надзвичайних ситуацій); евристичні методи (при обґрунтуванні пріоритетних напрямів розвитку інструментів і організаційних заходів, спрямованих на протидію ризиків і загроз життєдіяльності) тощо.

Інформаційною базою дослідження є наукова вітчизняна і зарубіжна література з теми дослідження, нормативно-правові акти України, міжнародні правові акти, аналітичні та звітні документи.

Практичне значення одержаних результатів. Основні теоретичні положення магістерської роботи доведено до рівня конкретних концептуальних і практичних висновків, пропозицій та рекомендацій щодо розвитку механізму публічного управління ризиками та загрозами надзвичайних ситуацій за умов воєнного стану.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ТА ЗАГРОЗАМИ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

1.1. Сутність, складові та наслідки ризиків і загроз надзвичайних ситуацій

Найважливішим і актуальним питанням нашої держави є реальне вдосконалення системи цивільного захисту, запобігання виникненню надзвичайних ситуацій і зменшення масштабів матеріальних, соціальних та інших втрат від військової агресії Російської Федерації та запровадження воєнного стану на території України. Сьогодні, під час активної фази військового вторгнення Російської Федерації, стало зрозуміло, що організаційно-правові та економічні механізми публічного управління та управління у сфері цивільної безпеки потребують докорінного оновлення, зокрема своєчасного та ефективного використання сучасних засобів їх розвитку та вдосконалення.

В Україні конституційно встановленою нормою є те, що найвищою соціальною цінністю в нашій державі є людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека. Безпека і захист є, безсумнівно, однією з найважливіших умов життя людини і найважливішим принципом існування суспільства.

У свою чергу, одним із найважливіших і невід'ємних елементів основ конституційного ладу в мирний час є громадянська безпека, яка спрямована на запобігання та подолання ризиків і загроз впливу на громадян зовнішніх і внутрішніх факторів небезпеки, суспільства і окремих територій та держава загалом. У зв'язку з цим забезпечення захисту населення і територій, підвищення рівня цивільного захисту, розвиток заходів безпеки та створення сприятливих умов для реалізації державної політики у сфері безпеки громадян є одними з пріоритетів державного управління у сфері цивільного захисту України.

Питання належного врегулювання відносин між суб'єктами та об'єктами державного управління у сфері цивільного захисту має надзвичайно важливі правові та суспільно-політичні аспекти. Як детермінанти суб'єктивного та об'єктивного характеру вони значною мірою визначають ефективність функціонування всієї системи державного управління в тих сферах, які надають легітимності прийнятим законам.

Напрями розвитку всіх видів захисту в сучасних умовах розвитку України та організаційно-правовий механізм державного управління в цій сфері відіграють важливу роль, особливо щодо протидії загрозам і ризикам надзвичайних ситуацій. Такий підхід до формування ефективної системи реагування на надзвичайні ситуації потребує вдосконалення за такими напрямками:

- підвищення стійкості функціонування економічних інститутів у разі виникнення та розвитку надзвичайних ситуацій;
- забезпечення запобігання наслідкам надзвичайних ситуацій та ліквідації їх негативних наслідків з матеріально-технічної та фінансової точки зору;
- формування державної політики у сфері захисту населення і території з метою забезпечення функціонування національної системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації;
- підвищення безпеки громадян та навколишнього середовища, уникнення надзвичайних ситуацій;
- формування державного нагляду та контролю за здійсненням заходів щодо забезпечення безпеки громадян від виникнення і розвитку надзвичайних ситуацій [29].

У сучасних економічних умовах функції та роль організаційно-правових механізмів державного управління є визначальними з точки зору превентивної практики ліквідації надзвичайних ситуацій та мінімізації їх наслідків. Ці механізми та властиві їм інструменти дозволяють:

- здійснення розподілу професійного збору та обробки повної інформації з різних рівнів управління НС;
- оптимізація підходів до побудови ефективної системи підтримки прийняття рішень та її узгодження з системою відповідальності за недотримання нормативно встановлених алгоритмів дій;
- модернізувати співвідношення між спеціальностями та діями посадових осіб, до повноважень яких належить державне управління у сфері цивільного захисту;
- визначити обсяг і межі вільного (відкритого) пошуку інформації про прийняття посадовою особою рішення органу державного управління у сфері цивільного захисту;
- визначити функції, права та обов'язки представників органів державної влади щодо зазначеної сфери цивільного захисту;
- здійснювати раціональне визначення тимчасового навантаження, необхідного для виконання державних адміністративних (громадських) функцій стосовно цивільного захисту [27].

На нашу думку, перед безпосереднім розглядом існуючого механізму державного управління у сфері цивільного захисту, особливо щодо розвитку всієї системи захисту від вхідних ризиків та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, доцільно ознайомитись з парадигмою чи визначенням організаційно-правового забезпечення самого процесу системи державного управління.

По суті, правову детермінованість управління можна визначити як формування та підтримання основних рис організаційно-функціонального керівництва, притаманних системам управління шляхом здійснення впорядкованого впливу всіма доступними правовими та нормативними засобами. Цей процес включає розробку, обговорення та прийняття таких нормативних документів.

Загалом система правового забезпечення державного (державного та місцевого самоврядування) управління надзвичайними ситуаціями, особливо

загрозами та ризиками їх виникнення та розвитку, складається з комплексу законів та затверджених підзаконних актів, які формують необхідну правову базу забезпечення діяльності державних органів та життєзабезпечення населення в умовах виникнення та розвитку систем реагування на надзвичайні ситуації [2].

Зокрема, перелік законів України є наступним:

- Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012р. № 5403-VI;
- Закон України «Про захист населення від інфекційних хвороб» від 06.04.2000р. № 1645-III;
- Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» від 13.07.2000р. № 1908-III;
- Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18.01.2001р. № 2245-III;
- Закон України «Про перевезення небезпечних вантажів» від 06.04.2000р. № 1644-III;
- Закон України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015р. № 389-VIII;
- Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16.03.2000р. № 1550-III;
- Закон України «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» від 27.02.1991р. № 791a-XII.

Слід зазначити, що сучасне становлення державної системи цивільного захисту в Україні супроводжувалося значною кількістю правових колізій, пов'язаних з регулюванням надзвичайних ситуацій, а також фактичним функціонуванням децентралізованої системи прогнозування, попередження, виявлення надзвичайних ситуацій та ліквідації надзвичайних ситуацій державного рівня.

У зв'язку з цим слід звернути увагу на прийняття у 2012 році Кодексу цивільного захисту, який регулює суспільні відносини щодо захисту

населення, територій, природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагування на них та функціонування єдиної державної системи цивільного захисту, а також визначає повноваження органів влади, органів місцевого самоврядування, права та обов'язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства, підприємств, установ і організацій незалежно від їх форми власності.

Прийняття Кодексу цивільного захисту України [24] в цілому визначило напрямки діяльності та принесло низку таких переваг для розвитку національної системи цивільного захисту в сучасних умовах безпеки:

- усунення подвійних адміністративних функцій органів державної влади;
- уніфікація термінологічної бази нормативно-правових актів з питань цивільного захисту;
- кодифікація законодавства про надзвичайні ситуації.

Сучасний етап розвитку цивільного захисту вимагає подальшого реформування єдиної системи цивільного захисту в сучасних умовах безпеки з метою вдосконалення чинного законодавства з використанням передового досвіду держав-членів ЄС та інших країн з розвинутими ринковими відносинами щодо розвитку цивільної оборони, застосування новітніх технологій реагування на надзвичайні ситуації, посилення спроможності місцевих громад та управління (питання децентралізації) у сучасних питаннях безпеки, особливо в умовах війни з Російською Федерацією та воєнного стану по всій Україні.

Слід зазначити, що напрями формування системи цивільного захисту в сучасних безпекових умовах України та правове забезпечення в цій сфері відіграють важливу роль, особливо щодо запобігання загрозам і ризикам виникнення надзвичайних ситуацій. Такий підхід до формування ефективної системи цивільного захисту потребує вдосконалення за такими напрямами:

- підвищення рівня стійкості функціонування об'єктів господарювання у разі виникнення та розвитку надзвичайних ситуацій;

- забезпечення запобігання наслідкам надзвичайних ситуацій та ліквідації їх негативних наслідків у матеріально-технічному та фінансовому плані;

- розвиток державної політики у сфері цивільного захисту в частині забезпечення функціонування національної системи запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій;

- підвищення безпеки громадян та навколишнього середовища, запобігання надзвичайним ситуаціям;

- формування органів державного нагляду та контролю за здійсненням заходів щодо забезпечення безпеки громадян від виникнення і розвитку надзвичайних ситуацій [26].

У сучасних економічних умовах визначального значення набувають функції та роль організаційно-правового механізму державного управління щодо превентивної практики ліквідації надзвичайних ситуацій та мінімізації їх наслідків. Ці механізми та властиві їм інструменти дозволяють:

- здійснення розподілу професійного збору та обробки повної інформації з різних рівнів управління надзвичайними ситуаціями;

- оптимізувати підходи до побудови ефективної системи підтримки прийняття рішень та її узгодження із системою відповідальності за недотримання нормативно встановлених алгоритмів дій;

- модернізація співвідношення висновків експертів з діями посадових осіб, до повноважень яких належить державне управління у сфері цивільного захисту;

- визначити обсяг та межі вільного (відкритого) пошуку інформації про прийняття рішення посадовою особою державної адміністрації у сфері цивільного захисту;

- визначають функції, права та обов'язки представників органів державної влади щодо конкретної сфери цивільного захисту;

- здійснювати раціональне визначення часу, необхідного для виконання державно-управлінських (громадських) завдань у сфері цивільного захисту [28].

Слід зазначити, що в сучасних економічних умовах питання безпеки діяльності людини набуває особливої актуальності. Це можна пояснити погіршенням екологічної ситуації як в окремих регіонах, так і на планеті в цілому, а також стрімким науково-технічним розвитком.

Суспільство стикається з новими вимогами до безпеки людини. Нарешті, сучасна система взаємодії людини з природою і технікою далека від досконалості, з певними відхиленнями і прогалинами, які призводять до багатьох нових небезпек для звичайного життя [56].

Слід зазначити, що різноманітність загроз пов'язана не лише з техногенними, екологічними, соціальними, психологічними, культурними, технологічними та економічними змінами, а й з іншими чинниками, насамперед військовими проблемами. По-перше, це високий рівень знань про небезпеки в суспільстві, поширення цих знань через ЗМІ та Інтернет, інформаційна війна в сучасному світі, яка чинить тиск на суспільство і тим самим ставить під загрозу життя людей. У цьому контексті питання ризиків і загроз життю в Україні потребує подальшого дослідження.

Концепція безпеки та захисту має довгу історію розвитку. З часом світ змінився, а разом з ним і розуміння природи безпеки та її ролі в житті кожної людини. Зокрема, ризики та загрози життю з'явилися з самого початку людства і з розвитком цивілізації набувають все більшого значення в житті кожної людини і лише в останні роки отримали наукове обґрунтування.

Зі становленням державності сутність поняття «безпека» набуває дещо нових функцій і трактується по-іншому, насамперед як умови, коли ситуація спокійна і немає загрози економічній, політичній, соціальній та іншим сферам. Проте з розвитком міжнародного співробітництва між країнами та загостренням міждержавної конкуренції за реалізацію своїх національних інтересів сутність поняття «безпека» принципово змінилася.

Якщо в ХХ столітті ідея безпеки держави була основою безпеки, то коли вважалося, що держава зобов'язана захищати свою територію, вона використовувала розвинену систему заходів, тому з ХХ століття і до сьогодні ця концепція означає більший захист для людини, ніж для самої країни, тому що відчуття безпеки та безпеки дозволяє людині вільно розвиватися та здійснювати свої права в усіх сферах суспільного життя. У цьому контексті безпека означає умови, за яких суспільство і держава можуть ефективно функціонувати та розвиватися.

Значна кількість праць, присвячених безпеці життєдіяльності, зумовлює комплексне та всебічне дослідження її появи, функціонування та розвитку в Україні (табл. 1.1).

Слід зазначити, що в історії розвитку безпеки життєдіяльності виділяють такі основні етапи: безсистемний; системний; сучасний.

Перший етап характеризувався формуванням у свідомості всіх людей необхідності вирішення питання безпеки життєдіяльності. Кожна наука чи дисципліна мала свій розділ, де ці питання вивчалися та вивчалися, наприклад: цивільна оборона вивчала проблему порятунку людей під час бойових дій, екологія – охорону навколишнього середовища, охорона праці – безпеку працівників на виробництві.

У 1993 р. було створено Міжнародну академію наук з екології та безпеки життєдіяльності. Численні публікації наукових праць, що містять формулювання законів, принципів та окремих положень, створили можливість об'єднати різні напрями в одне ціле та виділити нову наукову дисципліну «Безпека життєдіяльності» [3].

Другий етап характеризується швидким розвитком безпеки життєдіяльності та підвищенням її ролі в житті кожної людини. Ця проблема сформувалася в науковому напрямку. Щорічні конференції, захисти дисертацій з даної тематики, наукові диспути свідчать про те, що значна кількість науковців цікавляться безпекою життєдіяльності, вивчають її та досліджують з метою подальшого розвитку. Цей етап характеризується тим,

що вже є понад 10 років професійного досвіду науковців, спеціалістів з безпеки життєдіяльності, що дозволило створити наукову основу наряду з безпекою життєдіяльності.

Таблиця 1.1

Характеристика змісту поняття «безпека»

Автор, джерело	Визначення поняття
А. Уолферс, [17]	Безпека в об'єктивному плані передбачає відсутність загроз набутих цінностям, а в суб'єктивному – відсутність страху, що ці цінності будуть пошкоджені, вони будуть знищені. Безпека сама по собі розглядається як цінність, певне загальне благо.
О. Белков, [7]	Безпека – це стан, тенденції розвитку та умови життя в суспільстві, його структурах, інститутах та інститутах, які забезпечують збереження їх якісної визначеності з об'єктивно обумовленими нововведеннями в ньому та вільною функцією, що відповідає її власній сутності та визначається нею.
К. Клементс, [16]	Безпека – це базовий соціальний процес, спрямований на формування відносно безпечних соціальних, політичних та економічних (космічних) об'єднань, які дозволяють людям жити, рухатися та бути вірними власній культурі, мові та ідентичності, а не страх прямих / непрямих, очевидних / потенційних загроз.
В. Медведєв, [6]	Оцінює безпеку через систему факторів, які, з одного боку, створюють сприятливі умови для збереження цінностей, стосунків, традицій, можливостей подолання будь-яких загроз, використовуючи свої внутрішні важелі, а з іншої - за спроможність суспільства і держави досягати певних цілей.
В. Кузнєцов, [5]	Безпека – це мережа, стабільно налаштована необхідними та достатніми факторами, що забезпечують: гідне життя, захист усіх структур сім'я, суспільство і держава; їхні цілі, цінності, інтереси, культура та стиль життя, традиції з неприйнятними ризиками, внутрішні/зовнішні загрози; здатність ефективно запобігати небезпеці на основі культури компромісу щодо добробуту та справедливості для всіх.
В. Сапронов, [51]	Безпека – це рівень розвитку суспільства та метод розумової діяльності людини в сфері забезпечення безпеки.

Примітка. Систематизовано автором.

Безпека, ризики та загрози не розглядалися системно до 1990-х років, тобто не було послідовної, науково обґрунтованої орієнтації. Проблеми безпеки знаходять своє відображення в різних наукових та інших галузях і дисциплінах. Наприкінці 1980-х років розпочалася методична робота із систематизації дисциплін цього напрямку, пов'язаних із визначенням закономірностей безпеки життєдіяльності, від чого він і отримав свою назву.

Наступним етапом розвитку безпеки є агресія Російської Федерації проти України, коли необхідно змінити та оновити всі підходи до розуміння та забезпечення мінімізації ризиків і загроз в рамках воєнного стану.

Вирішуючи завдання підтримки та забезпечення безпеки громадян з організаційно-правової точки зору, провідні країни світу поступово вдосконалювали власне законодавство про надзвичайні ситуації – від розробки та прийняття законодавства до регламентації заходів в умовах виникнення та розвитку конкретних небезпечних випадків до прийняття окремих законів, що регулюють загальні концептуальні заходи. Вважаємо, що цьому має сприяти створення відповідної програмно-нормативної бази Єдиної державної системи запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій.

Програма має містити положення щодо розроблення перспективних проектів нормативно-правових актів за кількома основними напрямками діяльності єдиної державної системи запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій, що передбачає:

- політику цивільного захисту, що забезпечує ефективне та ефективне функціонування та вдосконалення цієї політики як системи;
- забезпечення захисту населення і навколишнього середовища, запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій у мирний та особливий час;
- підвищення стійкості функціонування об'єктів і галузей народного господарства в умовах надзвичайних ситуацій;
- матеріально-технічні, фінансові та інші ресурси, формування страхових і резервних фондів;

- державний нагляд і контроль за здійсненням заходів цивільного захисту та готовності до ліквідації надзвичайних ситуацій тощо.

Отже, запропоновані заходи щодо вдосконалення суспільно-політичного механізму єдиної державної системи запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій відповідно до окремих законів України можуть бути застосовані в різних сферах суспільного життя.

1.2. Зарубіжний досвід функціонування систем публічного управління ризиками та загрозами надзвичайних ситуацій

Вступ України до Європейського Союзу передбачає зміни адміністративного устрою та приведення до європейських стандартів, особливо у сфері цивільного захисту населення. Таким чином, було б варто вивчити характеристики лідерства ЄС в управлінні сталим розвитком у розробці та впровадженні політики ризиків та управління ризиками.

Наразі забезпечення безпеки як національного інтересу, прав і свобод кожного в Європейському Союзі є невіддільним від захисту від надзвичайних ситуацій. Європейське суспільство все більше стурбоване загрозами з боку внутрішніх джерел небезпеки, таких як расові та етнічні конфлікти, соціальне насильство, безробіття, організована злочинність, тероризм, масова міграція та міграція через стихійні лиха.

Європейська практика показує, що основну відповідальність за боротьбу зі стихійними лихами та ліквідацію їх наслідків несуть державні органи та органи влади. Органи місцевого самоврядування також відіграють важливу роль, тісно співпрацюючи з місцевим населенням і забезпечуючи виконання своїх зобов'язань щодо цивільного захисту на місцевому рівні.

Дослідження показало, що завдяки своєчасному прийняттю управлінських рішень країнам ЄС вдалося за короткий час змінити пріоритети та принципи у сфері захисту від стихійних лих. Проте слід зазначити, що такі рішення приймаються з економічним ефектом, у тому числі стимулюючим та

примусовим. Щоб забезпечити належний рівень стійкості, органи місцевого самоврядування вживають різноманітних заходів для боротьби зі стихійними лихами та розробляють програми надзвичайних ситуацій [12].

Концепція універсального захисту цивільного населення від природних і техногенних катастроф в Європі виникла в 1980-х роках, коли стало зрозуміло, що потенційний ризик їх виникнення, особливо в містах, стрімко зростає. Розвинені країни (Франція та Італія) реагували на специфічні соціальні проблеми суспільства, пов'язані з катастрофами, особливо великими лісовими пожежами, за допомогою національних програм екологічної оцінки, карт природних і техногенних небезпек. Також були розроблені технічні рішення щодо зниження ризику виникнення надзвичайних ситуацій, які були винесені на громадське обговорення. Було визнано, що різні країни використовують різні сфери знань для боротьби з природними та антропогенними небезпеками, і що співпраця може бути корисною [52].

У 1985 р. у Західній Європі було створено спеціальний комітет для координації сил цивільного захисту Європейського економічного співтовариства, особливо у сфері запобігання та захисту від аварій і стихійних лих. У листопаді 1988 р. в Брюсселі відбулася нарада представників керівних органів цих країн, на якій обговорювалося питання про координацію заходів щодо ліквідації наслідків великих техногенних аварій, стихійних лих і руйнівних стихійних лих [9]. Система захисту в Європі отримала подальший розвиток 23 жовтня 2001 року, коли Європейський парламент одноголосно ухвалив рішення про створення механізму Співдружності для зміцнення та покращення співпраці у сфері цивільної допомоги. Сьогодні в механізмі Співдружності беруть участь 30 країн (27 країн ЄС і 3 країни поза ЄС, а саме Ліхтенштейн, Норвегія та Ісландія) [12].

Основним призначенням цієї системи є захист майна чи життя громадян від надзвичайних ситуацій різного походження, а саме: техногенного, природного чи воєнного характеру. Цей метод виконує подвійну функцію. Тобто, з іншого боку, мета – допомогти країнам, які постраждали від

надзвичайних ситуацій, оскільки кожна країна може допомогти Моніторингово-інформаційному центру, який у свою чергу надсилає запит до всіх комунікаційних агенцій. Потім кожна країна вирішує, чи буде надаватися допомога та в якому обсязі. Протягом години після отримання відповіді від країн Центр моніторингу та інформації надсилає інформацію про допомогу зацікавленим країнам. Країна, яка бажає отримати підтримку, може вибрати найбільш прийнятний варіант підтримки, а потім зв'язатися з країнами, які її пропонують. Як бачимо, центр надає передусім інформаційну допомогу.

З іншого боку, цей метод спрямований на проведення профілактичних заходів. Він підтримує базу даних усіх допоміжних матеріалів, які використовуються технічними країнами-членами. Крім того, в цій базі міститься вся інформація про експертні групи, їх керівників та представників, які проводять навчання цивільного захисту. Навчальні програми розроблені таким чином, щоб включати якомога більше практики та навчання, надаючи експертам можливість поділитися своїми знаннями та навичками. Крім того, існує можливість вільного обміну інформацією між компетентними органами країн-учасниць цієї процедури та центральним рятувальним центром. Такий обмін може відбуватися через спеціально розроблену систему публічного зв'язку та екстреної інформації [12].

Для вибору оптимального методу та його подальшого впровадження в Україні необхідно вивчити та порівняти характеристики таких систем у різних країнах. Адже кожна держава має свої особливості побудови власної системи оборони, зокрема вимоги воєнного стану [29].

У Австрії, Федеральне міністерство внутрішніх справ є центральним органом виконавчої влади Республіки Австрія, відповідальним за планування, організацію, запобігання та реагування на надзвичайні ситуації та кризи в країні. Безпосередню діяльність, спрямовану на захист цивільного населення, попередження кризових ситуацій і попередження, локалізацію та ліквідацію наслідків, організовує Департамент Р/4 Федерального міністерства внутрішніх справ, структура якого розташована в Генеральній дирекції Федерального

міністерства внутрішніх справ [10]. Повну відповідальність за організацію цивільного захисту та ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій несе Федеральне міністерство внутрішніх справ Австрії. Таке рішення прийнято з 2003 року. Раніше всі ці дії переносилися не в одне місце, а в декілька. Такі зміни дозволили підвищити ефективність роботи рятувальних служб та оперативно реагувати на стихійні лиха та кризи в країні [12].

В Угорщині Головне управління з надзвичайних ситуацій Міністерства самоврядування та територіального розвитку є центральним органом виконавчої влади, відповідальним за запобігання, планування та реагування на надзвичайні ситуації та кризи. Основними завданнями Управління є захист громадян та їх благополуччя у надзвичайних ситуаціях, таких як пожежі, аварії, катастрофи та інші небезпечні ситуації, що загрожують населенню. Для виконання цих завдань Управління може залучати населення до ліквідації надзвичайних ситуацій. Головною метою Управління є ефективна профілактика, ефективне втручання та успішне здійснення роботи щодо забезпечення щоденної безпеки громадян [9].

У Республіці Польща роботи з цивільної оборони та пожежогасіння здійснюються Головним управлінням пожежної, водної та гірничорятувальної служби, цивільної оборони та його регіональними та муніципальними відділами, які підпорядковуються місцевим органам влади [12]. Слід зазначити, що загальну координацію цієї роботи здійснює центральний орган виконавчої влади – МВС, до складу якого входять Управління з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та Управління з питань захисту населення від надзвичайних ситуацій, які переважно виконують адміністративні функції. Воно включає підготовку справ для ініціювання, координації та розробки регіональних програм управління на випадок повеней, зсувів та інших стихійних лих [9].

У системі забезпечення національної безпеки Словацької Республіки Міністерство внутрішніх справ Словацької Республіки є центральним органом виконавчої влади, відповідальним за забезпечення належного рівня цивільного

захисту населення з метою здійснення заходів щодо запобігання надзвичайним ситуаціям.

Особливу роль у виконанні та реалізації цих заходів відіграє група антикризового управління та цивільного захисту. Окрім вищезазначених завдань, відділ управління у кризових ситуаціях та цивільного захисту відповідає за наступні завдання:

- управління надзвичайними ситуаціями;
- здійснення заходів цивільного захисту;
- обслуговування критичної інфраструктури;
- розробка комплексної системи порятунку;
- показники економічної діяльності;
- управління всією системою цивільного захисту;
- забезпечення безпеки життєдіяльності на належному рівні [12].

Якщо розглядати за структуру Центрального органу Дирекції, то потрібно зазначити, що до її складу належать такі структурні частини: господарські підрозділи та власне інспекції з НС. Що стосується органів на регіональному рівні, вони мають свою структуру, а саме: дирекції з питань НС; начальні центри з НС; добровільні пожежні служби; столичні та обласні дирекції, які займаються питаннями забезпечення цивільної оборони на відповідному рівні та не допущення НС на місцях.

Закон Чеської Республіки «Управління справами та внесення змін до деяких законів» передбачає, що уряд, відомства, міністерства, Національний банк, регіональні органи влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані відповідно до положень цього Закону: вирішити це. кризові ситуації. Але всі вищезазначені установи мають вищий, центральний та контролюючий орган - Раду державної безпеки, основними та пріоритетними завданнями якої є: координація та контроль за виконанням профілактичних заходів та заходів щодо ліквідації надзвичайних ситуацій, тобто створення безпеки системи в регіоні [12].

Окрім вищезазначених органів, важливу роль відіграє Центральний кризовий підрозділ Чеської Республіки, який називається Crisis Resolution. На регіональному рівні діють регіональні ради безпеки. З 2001 року в складі Пожежно-рятувальної служби ЧР була створена Єдина служба порятунку, яка безпосередньо відповідає за ефективні заходи щодо запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій. Це агентство було відоме як Служба 112, яка контролювалася та підпорядковувалася Інтегрованій системі порятунку та відділу служби. Керівництво в свою чергу складалося з технічної служби, психологічної служби та пожежних бригад [9].

Досвід Данії щодо організації державного управління на центральному рівні характеризується найвищим ступенем децентралізації виконавчих функцій. Як уряд Данія не має виконавчої влади та права швидко реагувати на кризи, надзвичайні ситуації чи навіть ситуації у сфері соціально-економічного розвитку країни [10].

Важливо, що в Данії немає центрального уряду, який опікується превентивними заходами та заходами щодо ліквідації природних і техногенних катастроф. Більшість із цих завдань делеговано місцевій поліції, яка, у свою чергу, здійснює моніторинг та звітує перед національною поліцією підпорядкованою Міністерству юстиції Данії.

Крім поліції, спеціальні операції, зокрема пошуково-рятувальні операції, проводить берегова охорона Міністерства оборони Данії, яка діє переважно автономно. Міністерство оборони Данії також відповідає за аварійно-рятувальні групи, які також можуть брати участь у пошуково-рятувальних операціях у надзвичайних ситуаціях.

Міністерство внутрішніх справ Фінляндії є головним органом з нагляду та реалізації заходів із запобігання надзвичайним ситуаціям і готовності до них. До його складу входить Управління з питань надзвичайних ситуацій, яке відповідає за запобігання стихійним лихам, стихійним лихам, пожежам, цивільну оборону та готовність до надзвичайних ситуацій. Усі заходи щодо готовності до надзвичайних ситуацій, що проводяться регіональними та

національними службами з надзвичайних ситуацій, визначаються та спрямовуються генеральним директором аварійних служб. Національна служба порятунку включає Університетський коледж рятувальних служб, який відповідає за підготовку відповідних спеціалістів, та пожежну частину. Основною метою цього фонду є збір добровільних пожертвувань населення та цільова фінансова підтримка розвитку служби екстреної допомоги в регіоні [10].

У Швеції вся діяльність з підготовки до надзвичайних ситуацій покладена на два агентства: Службу швидкої допомоги та Службу готовності до надзвичайних ситуацій, які підпорядковуються Міністерству оборони Швеції. Однак з метою реформування цих установ шведські організації громадянського суспільства з 2009 року були об'єднані в одну гуманітарну організацію.

Агентство співпрацює з громадськими організаціями, які здійснюють оповіщення населення про можливі надзвичайні ситуації та ліквідацію наслідків стихійного лиха чи стихійного лиха, а також співпрацює з органами місцевого самоврядування. Він також працює з органами місцевого самоврядування (муніципального рівня) та неурядовими волонтерськими організаціями для виконання своєї основної місії попередження надзвичайних ситуацій та надання допомоги громадянам у надзвичайних ситуаціях.

Важливо зазначити, що правління у Швеції складається з адміністративних департаментів та кількох структурних блоків, а саме: міжнародного співробітництва, готовності до надзвичайних ситуацій та запобігання можливим надзвичайним ситуаціям. Зазначена організація з питань надзвичайних ситуацій координує та контролює роботу органів місцевого самоврядування, підприємств, громадських організацій та центральних органів виконавчої влади у надзвичайних ситуаціях [12].

Служби цивільної оборони та порятунку МВС Латвії дещо відрізняються від системи цивільної оборони Латвійської Республіки, де створено орган державного контролю та координації попередження та

ліквідації надзвичайних ситуацій. Її основними завданнями є проведення аварійно-рятувальних робіт, моніторинг ситуації та виконання чинного природоохоронного та цивільного законодавства, а також проведення різноманітних протипожежних заходів [10].

У Литві створено центральний район і диспетчера, який відповідає за вирішення питань, пов'язаних з реагуванням на надзвичайні ситуації, ліквідацією стихійного лиха чи катастрофи.

- Департамент пожежно-рятувальної служби під керівництвом МВС Литовської Республіки. У бюджеті Міністерства внутрішніх справ Литовської Республіки передбачені кошти для фінансування діяльності цього відомства.

Крім перерахованих вище завдань, до основних завдань пожежної частини відносяться:

- здійснення громадської допомоги з питань цивільної безпеки;
- створення ефективної бази для здійснення заходів із запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
- здійснення просвітницької діяльності, навчання та навчання громадян з питань цивільного захисту та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного походження;
- контроль часу та якісне виконання заходів із запобігання та ліквідації наслідків стихійного лиха та катастроф [12].

Стосовно системи цивільного захисту в Естонії слід зазначити, що вся робота з організації, координації та контролю заходів щодо забезпечення готовності до надзвичайних ситуацій покладається на державний орган – Агентство порятунку Естонії. Її основними завданнями є: планування розвитку аварійно-рятувальних служб, координація та керівництво пожежно-рятувальними роботами при великих катастрофах, організація та управління пожежною охороною, контроль за оперативною готовністю рятувальних служб та організація розмінування [10]. Загалом до системи Державної служби порятунку Естонії входять: Департамент порятунку Естонії, військові

рятувальні загони (на чолі з рятувальниками), рятувальники при муніципальній адміністрації.

Завдання служби порятунку в Естонії:

- проведення протипожежних робіт - роботи з порятунку людей і матеріальних цінностей, а також захисту навколишнього природного середовища від пожежі, стихійного лиха, катастроф, аварій, вибухів, дорожньо-транспортних пригод та інших аварій, а також з ліквідації небезпеки аварій;

- розмінування - пошук ВВ за готовою програмою, знищення ВВ, технічний контроль після вибуху тощо;

- обласна пожежна інспекція – робота по виконанню нормативних заходів з пожежної безпеки [10].

Пожежно-рятувальна служба Норвегії складається зі штабу, який здійснює загальне керівництво структурою, і самостійних структурних і територіальних відділів. До центрального апарату цієї служби входять загальна канцелярія, відділ організації роботи керівників і відділ внутрішнього аудиту. Самостійними структурними підрозділами є відділ цивільного захисту, відділ пожежної інспекції, відділ оперативного управління, група технічного обслуговування (на повну потужність) [10].

У Норвегії Департамент порятунку та готовності до надзвичайних ситуацій Міністерства юстиції та поліції відповідає за планування та впровадження заходів з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та стихійних лих. Це управління має свою структуру, а саме: управління цивільного захисту; відділ планування надзвичайних ситуацій; рятувальний відділ.

Отже, в країнах ЄС найважливішою національною політикою цивільного захисту є: запобігання, прогнозування, планування, попередження населення, ієрархічна організація, інтеграція та дотримання принципу єдності. Слід зазначити, що в розвинутих країнах Європи існує подібний план створення адміністративної системи, розділеної на місцевий, регіональний і

національний рівні. Модель цивільного захисту має центральну владу та чітку ієрархію. Міністерство є вищим органом управління всією системою захисту країни і населення від стихійного лиха. Для безпосереднього виконання покладених на них завдань були створені спеціальні органи цивільного захисту, до складу яких входили всі рівні управління. На регіональному та муніципальному рівнях системою громадського захисту керує керівник відповідного органу, який, знаючи роботу підрозділу, може задіяти всі наявні сили та засоби.

РОЗДІЛ 2

СУЧАСНИЙ СТАН ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ТА ЗАГРОЗАМИ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ В УМОВАХ ВОЄННОГО СТАНУ

2.1. Характеристика діяльності органів виконавчої влади у сфері реалізації державної політики цивільного захисту та надзвичайних ситуацій

Публічне управління у сфері захисту та ліквідації наслідків стихійного лиха – це, насамперед, цілеспрямований процес виконавчої діяльності, спрямований на вироблення та здійснення регулюючих, організуючих та координуючих впливів на всі сфери життя суспільства з метою забезпечення безпеки її членів, підтримання сталого розвитку держави та суспільства. Цей процес спрямований на досягнення процесу безпечного та сталого розвитку життєво-економічних одиниць, особливо на макрорівні та окремих територіях (субрегіонах) України.

Першочерговими завданнями для сучасної України, актуальними у сфері цивільного захисту, на нашу думку, є: ефективне антикризове управління в стислі терміни та з мінімальними витратами; створення організаційно-правових умов для встановлення стабільних рівноправних відносин між різними формами власності, що необхідно для формування сучасної ринкової економіки; формування та практична реалізація державної політики, спрямованої на модернізацію всіх сторін економічного життя держави, підвищення безпеки життя і добробуту людей, розвиток освіти, науки і культури в суспільстві.

В умовах довоєнного реформування економіки України основними цілями діяльності держави в цій сфері слід вважати: реформування суспільних відносин у сфері безпеки; формування ефективної системи забезпечення охорони життя та створення необхідних економічних, організаційних і правових умов для її розвитку; забезпечення функціонування системи

державного управління у сфері цивільного захисту на рівні, достатньому для задоволення потреб особистої безпеки та досягнення національної безпеки країни; структурна перебудова сфери з урахуванням стратегічних прогнозів; доступ до європейських і глобальних прийнятних рівнів ризику; розробка стратегії і тактики реформування системи науки, освіти, підготовки кадрів у сфері безпеки життєдіяльності та механізму освоєння науково-технічного прогресу в економічній практиці, особливо в окремих регіонах України.

Основними завданнями державного управління у сфері надзвичайних ситуацій слід визнати першочерговими: формування сфери цивільного захисту як системи безпеки; підтримка місцевих та регіональних ініціатив та сприяння створенню «безпечних місць» з урахуванням територіальних, природно-кліматичних та соціально-економічних особливостей різних регіонів; сприяння створенню конкурентного середовища у сфері цивільного захисту; розвиток системи саморегульованих професійних організацій для забезпечення безпеки життєдіяльності, інформаційне забезпечення їх діяльності; забезпечення державного регулювання шляхом розроблення та реалізації державної політики у сфері цивільного захисту.

Сфера цивільного захисту в Україні, як механізм забезпечення безпеки населення, також потребує науково обґрунтованого визначення цілей – стратегічних напрямів реалізації ефективної державної політики у цій сфері та, звичайно, постійної профілактики. Діяльність із запобігання виникненню надзвичайних ситуацій є пріоритетною перед іншими видами робіт, спрямованими на протидію подібним ситуаціям. Соціально-економічні результати попередніх дій в основному дозволяють запобігти виникненню надзвичайних ситуацій та збитків внаслідок їх розвитку. Відповідно, попередження надзвичайних ситуацій важливіше та ефективніше для населення та економіки, ніж їх ліквідація [43].

Для ефективного управління ризиками виникнення та розвитку надзвичайних ситуацій, особливо на окремих територіях та в умовах воєнного стану, необхідно модернізувати:

- систему ліквідації надзвичайних ситуацій, зокрема оперативного реагування на їх виникнення та розвиток, а також техніко-технологічні засоби для проведення аварійно-рятувальних робіт, організації першочергового життєзабезпечення та реабілітації постраждалого населення;

- систему навчання керівного складу органів управління у надзвичайних ситуаціях державного та місцевого рівнів, а також систему навчання фахівців і громадськості щодо зменшення ризиків входження та зменшення масштабів розвитку надзвичайних ситуацій;

- систему моніторингу, аналізу ризиків виникнення і розвитку надзвичайних ситуацій та їх прогнозування як основу заходів щодо їх запобігання;

- систему запобігання виникненню і розвитку надзвичайних ситуацій та механізми державного управління відповідними ризиками.

Структура державної системи управління запобіганням надзвичайним ситуаціям включає такі основні складові:

- визначення допустимих рівнів ризику з урахуванням соціально-економічних факторів, побудова механізмів державного управління надзвичайними ситуаціями;

- моніторинг навколишнього природного середовища, аналіз ризику, що загрожує життю населення та прогнозування можливого виникнення і розвитку надзвичайних ситуацій;

- прийняття рішення про доцільність вжиття заходів щодо запобігання виникненню і розвитку надзвичайних ситуацій та захисту від них;

- оптимізація розподілу фінансових ресурсів на проведення профілактичних заходів з метою зниження ризиків виникнення і розвитку надзвичайних ситуацій та заходів щодо зменшення їх наслідків;

- здійснення профілактичних заходів, спрямованих на зниження ризику виникнення і розвитку надзвичайних ситуацій та зменшення їх наслідків;

- здійснення аварійно-рятувальних та відновлювальних робіт у надзвичайних ситуаціях [59].

В Україні діє система моніторингу та прогнозування надзвичайних ситуацій. Процеси моніторингу та прогнозування виникнення надзвичайних ситуацій реалізуються шляхом постійного моніторингу стану техногенного та природного середовища, прогнозування ймовірності виникнення та розвитку надзвичайних ситуацій та ступеня їх розвитку з метою прийняття оптимальних управлінських рішень, пов'язаних із запобіганням надзвичайних ситуацій та організації ліквідації їх наслідків.

Як об'єкти спостереження в рамках моніторингу та прогнозування виникнення та розвитку надзвичайних ситуацій, небезпечних факторів та явищ, а також процесів, що характеризуються фізичною, хімічною, біологічною та іншою дією, що характеризується перевищенням рівня нормативних показників та загрожує життю людей, або здоров'я, людей або суспільства в цілому.

Система моніторингу та прогнозування надзвичайних ситуацій – це комплекс засобів моніторингу, аналізу та оцінки стану джерел виникнення надзвичайних ситуацій. Метою створення цієї системи є розробка та реалізація заходів щодо запобігання виникненню та розвитку надзвичайних ситуацій, а також мінімізації та ліквідації їх наслідків.

Серед основних завдань системи моніторингу та прогнозування надзвичайних ситуацій доцільно виділити:

- систематичне спостереження, збір, обробка та аналіз даних про можливі джерела виникнення та розвитку надзвичайних ситуацій;
- створення інформаційної бази даних про ймовірні джерела виникнення та розвитку надзвичайних ситуацій та програмних комплексів для моделювання, прогнозування та оцінки наслідків, спричинених окремими видами надзвичайних ситуацій;
- прогнозування ймовірності ймовірного виникнення та розвитку надзвичайних ситуацій, а також складання переліку заходів, необхідних для їх запобігання;

- надання центральним органам виконавчої влади, місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування інформації про загрози та ризики виникнення та розвитку надзвичайних ситуацій [31].

Функціонування системи моніторингу та прогнозування надзвичайних ситуацій поширюється на державний, регіональний, місцевий та об'єктовий рівні в рамках Єдиної державної системи цивільного захисту.

Зокрема, система моніторингу та прогнозування надзвичайних ситуацій державного та регіонального рівнів включає:

- центри управління надзвичайними ситуаціями, які безпосередньо забезпечують процеси моніторингу та прогнозування;
- мережі спостереження для лабораторного контролю.

Система моніторингу та прогнозування надзвичайних ситуацій місцевого й об'єктового рівнів містять лише мережі спостереження для лабораторного контролю.

Що стосується контролю та прогнозування виникнення і розвитку надзвичайних ситуацій на державному рівні, то вони становлять інтерес для центральних органів виконавчої влади, які в межах своїх повноважень здійснюють моніторинг джерел виникнення і розвитку надзвичайних ситуацій, зокрема:

- аварії на транспорті із небезпечними вантажами – Міністерство інфраструктури України, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство оборони України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна інспекція України з безпеки на морському та річковому транспорті, Державна служба України з безпеки на транспорті;

- аварії, пов'язані з викидом (загрозою викиду) небезпечних хімічних речовин на промислових об'єктах – Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Міністерство промислової політики України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства

України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державне космічне агентство України, Державна санітарно-епідеміологічна служба України, Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державна екологічна інспекція України;

- аварії, пов'язані з викидом (загрозою викиду) радіоактивних речовин та забрудненням навколишнього середовища – Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство оборони України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна санітарно-епідеміологічна служба України, Державна інспекція ядерного регулювання України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державне космічне агентство України, Державна екологічна інспекція України;

- пожежі та вибухи на потенційно небезпечних об'єктах – Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство промислової політики України, Міністерство оборони України, Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій;

- аварії в електроенергетичних системах – Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій;

- аварії в системах життєзабезпечення – Міністерство розвитку громад і територій України, Міністерство аграрної політики та продовольства, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Міністерство охорони здоров'я України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій;

- аварії на очисних спорудах – Міністерство розвитку громад, Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна служба

України з надзвичайних ситуацій, Державна санітарно-епідеміологічна служба України, Державне агентство водних ресурсів України, Державна екологічна інспекція України;

- гідродинамічні аварії – Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Міністерство розвитку громад, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державне агентство водних ресурсів України;

- небезпечні та стихійні гідрологічні явища – Міністерство екології та природних ресурсів України, Державне агентство водних ресурсів України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій;

- небезпечні геологічні явища – Міністерство оборони України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Державна служба геології та надр, Державне космічне агентство, Державна служба України з надзвичайних ситуацій;

- небезпечні та стихійні метеорологічні явища – Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій;

- пожежі у природних екосистемах – Міністерство оборони України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна екологічна інспекція України;

- інфекційна захворюваність людей та епідемії – Міністерство охорони здоров'я України, Державна санітарно-епідеміологічна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій;

- епізоотії – Міністерство охорони здоров'я України, Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій;

- ураження сільськогосподарських рослин і лісових масивів хворобами та шкідниками та епіфітотії – Міністерство оборони України,

Міністерство екології та природних ресурсів України, Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України, Державне агентство лісових ресурсів України, Державна служба України з надзвичайних ситуацій [32].

Координацію функціонування системи моніторингу та прогнозування надзвичайних ситуацій на державному рівні покладено на Державну службу України з надзвичайних ситуацій. Функції щодо збору, обробки, узагальнення та аналізу інформації про надзвичайні ситуації за результатами моніторингу та прогнозування їх виникнення та розвитку покладаються на ДСНС.

До суб'єктів нагляду, лабораторного контролю та прогнозування виникнення і розвитку надзвичайних ситуацій державного рівня належать також відповідні науково-дослідні установи Національної академії наук України, галузевих академій наук та науково-дослідні установи відомчого підпорядкування.

Органи контролю та прогнозування виникнення і розвитку надзвичайних ситуацій регіонального, місцевого та об'єктового рівнів підлягають реєстрації у відповідних місцевих державних адміністраціях, органах місцевого самоврядування, а також у господарських підрозділах, які мають необхідні засоби зв'язку та оповіщення та збору, аналіз та передача даних, а також моніторинг джерел виникнення та розвитку надзвичайних ситуацій у зоні їх відповідальності.

Говорячи про регіональний, місцевий та об'єктовий рівні, слід зазначити, що координація процесів системи моніторингу та прогнозування надзвичайних ситуацій здійснюється територіальними управліннями Державної служби України з надзвичайних ситуацій. При цьому функції зі збору, обробки, узагальнення та аналізу інформації про надзвичайні ситуації на основі спостереження та прогнозування їх виникнення та розвитку виконують відповідні центри управління в надзвичайних ситуаціях.

Центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування, залучені до процесів моніторингу та прогнозування надзвичайних ситуацій, за погодженням з Державною

службою України з надзвичайних ситуацій та її територіальними підрозділами встановлюють перелік об'єктів, залучених до моніторингу та прогнозування виникнення та беруть участь у розробці НС:

- оперативно-чергові служби;
- чергові або диспетчерські служби;
- лабораторії;
- центри;
- відділи;
- станції;
- інспекції;
- пости.

Водночас слід зазначити, що підприємства, діяльність яких спричиняє або може спричинити виникнення і розвиток або загрозу виникнення і розвитку надзвичайних ситуацій, незалежно від форм власності та підпорядкування зобов'язані здійснювати контроль за власними виробництва. процеси та стан промислових територій, а також збирати, зберігати та надавати безоплатно зведені дані для їх комплексної обробки суб'єктами спостереження.

Аналіз та узагальнення даних про стан об'єктів, що потребують моніторингу, здійснюється правоохоронними органами та суб'єктами господарювання, які реалізують процедури моніторингу та прогнозування виникнення і розвитку надзвичайних ситуацій відповідно до відомчих нормативно-правових актів та розроблених відповідних методик.

Центральні органи виконавчої влади, які є суб'єктами моніторингу і прогнозування виникнення і розвитку надзвичайних ситуацій, зобов'язані погоджувати з Державною службою України з надзвичайних ситуацій проекти нормативно-правових актів щодо порядку здійснення моніторингу і прогнозування виникнення і розвитку надзвичайних ситуацій.

У сучасних умовах основною метою державної політики у сфері цивільного захисту є забезпечення необхідного рівня особистої безпеки

людини, а також безпеки суспільства і держави в цілому в межах науково встановлених критеріїв допустимого ризик.

Розробка та реалізація встановленої державної політики здійснюється з урахуванням таких основних засад:

- захисту від виникнення і розвитку надзвичайних ситуацій підлягає все населення України, а також іноземні громадяни та особи без громадянства, які перебувають на території країни;

- процеси підготовки та реалізації заходів щодо захисту від виникнення та розвитку надзвичайних ситуацій повинні здійснюватися з урахуванням розподілу повноважень між органами державної влади різних рівнів;

- у разі виникнення та розвитку надзвичайних ситуацій першочергові завдання зосереджені на врятуванні життя людей та збереженні їх здоров'я;

- заходи щодо захисту населення і територій від виникнення і розвитку різноманітних надзвичайних ситуацій підлягають плануванню та реалізації відповідно до міжнародних договорів України, Конституції України, нормативно-правових актів;

- більшість заходів із запобігання виникненню і розвитку надзвичайних ситуацій та мінімізації їх наслідків повинні здійснюватися завчасно;

- підготовка та реалізація заходів щодо захисту населення і територій від виникнення і розвитку різних надзвичайних ситуацій повинна здійснюватися з урахуванням економічних, природних та інших особливостей, особливостей території та ступеня реальної небезпеки виникнення різних надзвичайних ситуацій;

- визначаються обсяг і зміст заходів щодо забезпечення захисту населення і територій від виникнення і розвитку різноманітних надзвичайних ситуацій з урахуванням принципу необхідної достатності та максимально можливого використання наявних сил і засобів;

- ліквідація наслідків різноманітних надзвичайних ситуацій здійснюється силами та засобами, які є в розпорядженні організацій, органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади України, на території

яких виникла надзвичайна ситуація. У разі недостатності зазначених сил і засобів застосовуються наявні в інших суб'єктах України сили і засоби [4].

Що стосується реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, то ці процеси ґрунтуються на відповідних законах та інших нормативно-правових актах і пов'язані з розробкою та реалізацією різноманітних цільових та науково-технічних програм, у тому числі на республіканському та регіональному рівнях, як плани розвитку та вдосконалення єдиної державної системи оповіщення та ліквідації надзвичайних ситуацій із застосуванням організаційно-технічних, економічних та управлінських заходів.

Фінансування заходів щодо захисту населення і територій від виникнення і розвитку надзвичайних ситуацій здійснюється відповідно до законодавства України. При цьому для ефективної реалізації державної політики у сфері цивільного захисту на всіх рівнях утворюються спеціальні органи управління, до повноважень яких належить вирішення цих завдань.

Таким чином, держава має розширювати міжнародну співпрацю щодо захисту населення та територій виникнення та розвитку від природних та техногенних катастроф. При цьому важливим є впровадження досвіду країн ЄС щодо формування та впровадження систем запобігання та ліквідації наслідків виникнення та розвитку надзвичайних ситуацій. Ця співпраця забезпечується укладенням різноманітних угод та інших міжнародно-правових актів, створенням сумісної правової бази з питань, що становлять взаємний або колективний інтерес, а також участю в роботі потужних спеціалізованих міжнародних організацій.

2.2. Оцінка економічних ризиків і загроз за умов воєнного стану в Україні

Воєнний стан в Україні значно знизив рівень економічної безпеки держави, регіону, галузей економіки, підприємств і домогосподарств, їх окремих складових (демографічної, енергетичної, виробничої, промислової,

продовольчої, інноваційної, зовнішньоекономічної, фінансової, а також соціальні, екологічні, інформаційні ризики та загрози). Про це свідчить повномасштабне вторгнення РФ, яке є продовженням восьмирічної російсько-української війни.

Про рівень демографічної загрози Україні від війни можна судити за колосальними людськими втратами та кількістю внутрішньо та зовнішньо переміщених осіб, що значно знижує їх рівень. Точно визначити кількість жертв серед мирного населення до закінчення бойових дій неможливо. Водночас понад 12 мільйонів українців були змушені переїхати у безпечніші регіони країни чи за кордон.

За даними Мінсоцполітики, на кінець березня на обліку переселенців перебувало близько 130 тис. громадян, тоді як за даними Міжнародної організації з міграції – понад 6,5 млн. [8]. Натомість, за даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, лише з 24 лютого по 10 квітня 2022 року кордон України, рятуючись від війни, перетнули 4,5 мільйона осіб, або близько 10 відсотків населення країни, а за два місяці війни – 5,1 млн. Прогнозується, що до кінця 2022 року Україну через війну покинуть 8,3 млн осіб.

Рівень енергетичної загрози для країни зростає через стрімке скорочення видобутку газу з початком нападу Росії на Україну, оскільки основні зони видобутку знаходяться в Харківській та Полтавській областях, які розташовані поблизу зон бойових дій і частково захоплених ними, а також цілеспрямоване знищення противником нафтопромислів майже в усіх регіонах України, а також запасів паливно-мастильних матеріалів на численних виробничих об'єктах та нанесення ракетних ударів по об'єктах критичної інфраструктури (електростанції, мережі, вузли, тощо) по всій Україні.

Масове знищення загарбниками промислового обладнання, машин, обладнання та засобів механізації сільського господарства вітчизняних суб'єктів господарювання за межами України призвело до зростання виробничих ризиків і загроз.

Продовольчі загрози полягають у знищенні зерносховищ/продовольчих сховищ на території держави, розграбуванні харчової мережі, конфіскації окупантами гуманітарної продовольчої допомоги для наших співгромадян. За песимістичним прогнозом (на середину квітня 2022 року) Мінагрополітики України планується засіяти 70% посівних площ. А якби вдалося очистити посівні площі Чернігівської та Сумської областей, то ця позначка піднялася б до 80%. При цьому 30-40% врожаю має йти на внутрішнє споживання, а решта — на експорт. Водночас Прем'єр-міністр України заявив, що держава за рахунок держбюджету закупить зерно та інші товари в розмірі річного споживання всієї країни. Це дозволить забезпечити країну достатньою кількістю продовольства.

Значно зріс і рівень інноваційних загроз для держави, оскільки неможливо повною мірою використати накопичений напередодні війни інноваційний потенціал для повноцінного розвитку та впровадження інновацій у реальний сектор національної економіки.

Внаслідок війни зовнішньоторговельні загрози України суттєво зросли, оскільки країна постраждала від відсутності належного авіасполучення, блокади окупантами внутрішніх морських портів, використання ключових можливостей імпорту, що негативно вплинуло на платіжний баланс. Зокрема, за даними Мінекономіки, російська агресія проти України вплине на близько 25% світової торгівлі зерном і матиме серйозні наслідки, зокрема скорочення пропозиції, зростання світових цін, продовольчу інфляцію та погіршення доступності продуктів харчування, особливо пшениці, в країнах-імпортерах [38].

Особливу увагу слід звернути на оцінку впливу процентної ставки на основну складову економічної безпеки – фінансовий ризик і загрозу для держави, приватних компаній реального сектору вітчизняної економіки, фінансових установ та громадян України. Видатки загального фонду державного бюджету за січень-березень 2022 року виконано на 67,8%, виплачено 356,4 млрд гривень. При цьому повністю профінансовано

державний бюджет Збройних Сил України (ЗСУ) та соціальні виплати населенню (компенсації, зарплати, пенсії).

Дефіцит загального фонду держбюджету за січень-березень 2022 року становив 67,5 млрд грн, що майже вчетверо менше планового показника на цей період (266,1 млрд грн).

Натомість зростання податкових ризиків в Україні відзначило значне зростання податкових загроз, зумовлених неспроможністю багатьох фізичних та юридичних осіб сплачувати податки, обов'язкові податки та платежі; різке скорочення кількості та зносу взуття у військових умовах. З іншого боку, у поточному році певною мірою зросла загроза економіці з боку населення та приватних структур, оскільки Кабінет Міністрів сформував економічну модель України в напрямку певної міри стабільного функціонування протягом важкий період, в якому місія полягає в тому, щоб мати максимальну свободу. Зокрема, було скасовано регулювання, полегшено доступ до фінансування та лібералізовано відносини з владою. Для середніх і великих компаній значно розширено можливість використання спрощених варіантів здійснення господарських операцій.

Про фінансові ризики та загрози українському страховому ринку свідчить те, що він продовжує функціонувати в надзвичайних умовах. Більшість страхових компаній організували свою роботу шляхом евакуації співробітників у більш безпечні регіони, надання персоналу дистанційної роботи, отримання технічних засобів і баз даних. Про це свідчать результати опитування страховиків, проведеного НБУ в березні 2022 року, в якому на сьогоднішній день зареєстровано 119 зі 145 страхових компаній станом на 1 квітня 2022 року в Україні. Це 82% усіх страхових компаній, на які припадає 91% страхових премій і 100% резервів зі страхування життя. У той же час страховики зіткнулися з серйозними проблемами.

На ринку працювали 132 страхові компанії, з яких 25, що становить 9% від загального ринку, не надавали жодної інформації про свою діяльність під

час надзвичайного стану. 17 компаній (менше 2% ринку) вказали, що на момент відповіді вони не налаштували процес страхових виплат.

Спільними діями Національного банку України та Держфінінспекції за ініціативи Департаменту стратегічних розслідувань Національної поліції України заблоковано імпортно-кредитні угоди з Російською Федерацією та Республікою Білорусь, можливість їх передачі та загального 7 тис. жителів, які мали можливість підписати імпортні угоди з компаніями-агресорами на суму понад 190 млрд грн [11].

Сьогодні на страховому ринку активно працюють 14 компаній зі страхування життя. Всі вони здійснюють діяльність, піклуються про клієнтів і здійснюють страхові виплати. Водночас страховики повідомляють про значне зниження страхових виплат, обмеження бухгалтерської діяльності, пов'язані зі складнощами організації зв'язку та роботи персоналу, ускладнений доступ до офісів та оригіналів документів. Усе це затримує здійснення страхових виплат, особливо у зв'язку зі смертю застрахованих на окупованих територіях [11].

Екологічні загрози Україні зросли внаслідок дій загарбників у зоні відчуження біля ЧАЕС; неодноразові обстріли ворожими снарядами цистерн з азотною кислотою в Донецькій та Луганській областях; Спричинення екологічної катастрофи на птахофабриках на окупованих територіях (на одному з найбільших яєчних заводів Європи – Чорнобаївській птахофабриці Херсонської області загинуло близько 4 млн курей); знищення еко (Фельдман Екопарк) та зоопарків; ведення бойових дій на території 900 об'єктів екологічного фонду площею 1,24 млн. га, що становить близько третини площі екологічного фонду України; пошкодження очисних споруд Сєвєродонецького, Лисичанського, Попаснянського водогонів. Крім того, незворотні процеси засолення ґрунтів і забруднення води пов'язані, зокрема, з неконтрольованим затопленням вугільних шахт, що може призвести до затоплення або повного затоплення великих територій над виробленням, зокрема, можуть бути підтоплені населені пункти та сільськогосподарські

угіддя. Наслідками підтоплення є засолення та деградація ґрунтів. По-друге, неочищена шахтна вода може змішуватися з підземними водами, які використовуються як джерело питної води. А шахтні води, що піднімаються на поверхню землі, потрапляють у водосховища та річки басейну Сіверського Донця, які безпосередньо наповнюють основну водну жилу області. Сіверський Донець, у свою чергу, несе забруднену воду в Азовське море. По-третє, вода з шахти змінює щільність ґрунту, спричиняючи його зрушення та осідання. У поєднанні з великою кількістю підземних пустот це може призвести до обвалення земної поверхні, включаючи інфраструктуру, комунікації та ін. Зсуви, розташовані на ній, викликають техногенні землетруси. Якщо при цьому відбувається викид маси води, виникає гідроудар, який призводить до землетрусу силою 5-6 балів.

За даними нагляду Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України зареєстровано наступні загрози: пошкодження ядерних установок та потенційна радіаційна та ядерна небезпека; Руйнування та пошкодження інфраструктури та промислових об'єктів, що призводить до значного забруднення навколишнього середовища; поява так званих військових відходів в результаті активних бойових дій, хімічного забруднення; Знищення заповідників та інших особливо охоронюваних природних територій; Видобуток корисних копалин і забруднення водних шляхів [33].

Зазначимо, Український культурний фонд запустив інтерактивну карту культурних втрат, щоб наочно представити наслідки військових злочинів Російської Федерації. До початку квітня 2022 року було пошкоджено або знищено щонайменше 150 пам'яток і культурних цінностей.

Масштабна атака Росії на Україну призвела до фізичного знищення багатьох підприємств та інфраструктури, порушення виробничих процесів і ланцюгів поставок, а також зростання витрат на ведення бізнесу. В Україні більше 30% компаній створюють понад 50% ВВП [14].

Ступінь погіршення економічних показників України «залежить від високого ступеня невизначеності» щодо тривалості та інтенсивності війни.

Водночас, на думку гендиректора МВФ Крісталіни Георгієвої, війна в Україні уповільнить світове економічне зростання, але не спричинить глобальну рецесію. При цьому необхідно враховувати не лише прямі збитки, погіршення макропоказників, а й збитки населення та бізнесу внаслідок військового конфлікту.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ТА ЗАГРОЗАМИ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

3.1. Стратегічні напрями удосконалення публічного управління ризиками та загрозами надзвичайних ситуацій

Сучасне ефективне та результативне публічне управління ризиками та загрозами у сфері надзвичайних ситуацій неможливе без формування єдиної культури безпеки на всіх рівнях соціальної структури суспільства, але в першу чергу це стосується осіб, які приймають стратегічні публічні (державні та місцеві) рішення. Власне, це завдання формування національного алгоритму дій, у якому ризик має стати ідеологічною ціннісною категорією, особливо в умовах нових викликів для всього людства.

У сучасному світі відбудуться значні зміни в контексті розвитку безпеки. Це пов'язано з новими проблемами та необхідністю кардинальних змін у системі глобальної безпеки. Останні події пандемії показують, що у світі немає країн і територій, захищених від загальних ризиків і загроз для розвитку. Безперечно, аналіз цього питання проводиться в різних країнах, але зроблені висновки стосуються всіх країн з різним рівнем розвитку ринкових відносин.

Сучасний теоретичний аспект розвитку безпеки має три взаємозалежні напрями. Перше з них стосується парадигми, на якій повинна будуватися система безпеки. Найбільш продуктивною на сьогодні є ризикологічна, системно-синергетична парадигма. Так в середині 80-х років 20 ст. У США поняття ризику стало основою державної екологічної політики, замінивши поняття нормативних моделей і стандартів. Концепція ризику передбачає, що рівень небезпеки для життя і здоров'я людини ніколи не може бути нульовим. Вона зосереджена насамперед на захисті здоров'я людини (забезпеченні певного рівня безпеки) від впливу забруднювачів повітря, ґрунту, води,

продуктів тощо. Застосування концепції ризику показало, що існують принципові та істотні відмінності в ступінь небезпеки для здоров'я людини з точки зору традиційних підходів (стандартна концепція) та підходів з точки зору теорії ризику [29]. Використання поняття ризику дає можливість отримати адекватну картину реальних небезпек для життя людей, масштаби яких дають можливість державним органам розробляти на цій основі ефективні заходи для зменшення впливу на здоров'я людей, особливо дуже небезпечних, і помірно небезпечні фактори.

Другий аспект теоретичного забезпечення системи безпеки стосується вирішення питання про те, як ідентифікувати існуючі та прогнозовані ризики в регіоні (місті, районі). Виконання цього завдання потребує відповідних ресурсів, нормативної бази, що визначає принципи цієї діяльності, організаційних структур, здатних вирішувати такі завдання. Мається на увазі наявність служб, які вивчають, наприклад, причини та кількість самогубств, негативні наслідки безробіття, вплив кліматичних, географічних та екологічних умов на здоров'я людей, а також організацій, які вивчають епідеміологічні, токсикологічні та інфекційні хвороби, проводять дослідження захворювання, аналізують сейсмостійкість будівель і ймовірні наслідки передбачуваних пожеж, вибухів і повеней. Інформацію про ризики можна зібрати в урядових бюлетенях щодо юридичних питань, праці, заробітної плати, демографічних показників, підвищення цін, рівня інфляції, економічного розвитку та розподілу державного бюджету. Загальна схема ризику (модель профілю ризику) у спрощеному вигляді включає такі групи ризиків:

- соціальні ризики, зумовлені дією політичних, економічних та інших соціальних факторів, які можуть негативно вплинути на життя і здоров'я населення (революції, війни, національні, міжнаціональні, релігійні конфлікти, громадянські заворушення, політична та економічна нестабільність, кримінальна ситуація, голод, безробіття, біженці, ошукані вкладники тощо);

- ризики, що виникають через некомпетентність і помилки в управлінні різними сферами діяльності компанії;

- професійні ризики, які полягають у ймовірності настання несприятливих наслідків для життя та здоров'я осіб, які виконують певні професійні обов'язки;

- медичні ризики через якість медичної допомоги. За допомогою спеціальних методів можна оцінити ризики помилок лікування, погіршення стану пацієнта, неоптимального використання ресурсів у кожному лікувальному закладі та отримати цілісну оцінку ризику. Завдяки цьому є можливість порівнювати ці показники різних медичних закладів певного району, міста чи області;

- ризики, пов'язані з отруєнням неякісними продуктами, виногорілчаними виробами, тютюновими виробами тощо;

- технологічні ризики у вигляді ймовірних захворювань, травм, смертей, які можуть виникнути в результаті використання пристроїв і різних технологій;

- ризики стихійних лих, що представляють собою ймовірність збитків у діяльності організацій, аварій, захворювань або загибелі людей внаслідок дії різних природних факторів: землетрусів, повеней, ураганів, лавин, зсувів, вивержень вулканів;

- екологічні ризики, що виникають під впливом антропогенних факторів і зумовлені шкідливим впливом факторів навколишнього середовища на здоров'я та життя людини. Джерела цих ризиків різноманітні. Це, наприклад, наявність забруднюючих речовин у ґрунті чи повітрі, погана якість питної води, перевищення допустимого рівня шуму в місті тощо;

- біологічні ризики, такі як ризик епідемій, ризики генної інженерії.

Визначені реальні та потенційні ризики, що входять до моделі територіального профілю ризику, вимагають їх оцінки, а саме визначення:

- ймовірність і частота їх появи;

- тяжкість можливих наслідків;

- можливий вплив на населення цих ризиків.

Порівняльна оцінка ідентифікованих ризиків дозволяє розділити існуючі та очікувані ризики на три групи:

- дуже ризиковані (найбільш небезпечні для здоров'я);
- середній ризик;
- низький ризик.

Наші дослідження показують, що такий підхід дає змогу підвищити ефективність системи управління ризиками надзвичайних ситуацій, трансформувати її фінансування та розробити практичні заходи щодо захисту здоров'я людей [27].

Третій аспект теоретичного підходу до безпеки пов'язаний з розробкою концепції та стратегії управління ризиками. Це потребує системного аналізу найважливіших результатів та ідей щодо управління ризиками в Україні. Без серйозних наукових досліджень неможливо виробити системно-синергетичний погляд на проблеми ризику.

Перші підходи до розробки стратегії управління ризиками, в тому числі нові підходи у сфері фундаментальної науки, були започатковані на початку 2000-х років з ініціативи ДСНС України. Вони залучали дослідників з різних університетів та інститутів, але комплексного бачення не було розроблено. В сучасних умовах нових викликів (Covid-19 та ін.) вважаємо за необхідне об'єднати зусилля всіх профільних наукових установ у цьому напрямку.

Необхідно звернути увагу, що на відміну від стратегічного планування та управління в державному секторі, яке розроблено для вирішення стратегічних цілей протягом тривалого періоду часу, системи управління надзвичайними ситуаціями повинні працювати в режимі реального часу. Стратегічні завдання повинні вирішуватися системою менеджменту протягом обмеженого періоду часу, коли вони виникають. На практиці це означає регулярне коригування переліку ключових стратегічних завдань і постійний моніторинг виникнення нових надзвичайних подій, про настання яких необхідно негайно повідомляти керівництво. Крім того, система управління

ризиками в надзвичайних ситуаціях повинна бути швидко переведена в дію в екстремальних умовах [23].

Стратегія прямого реагування на надзвичайні ситуації вимагає чіткого розуміння потенційної загрози та доступних варіантів успішної протидії їй шляхом ефективного використання внутрішніх і зовнішніх резервів [39].

У зв'язку з тим, що технологія роботи менеджерів і управлінські рішення, які вони приймають, значною мірою залежать від рівня їх інформованості, велике значення набуває діагностика поточного стану аварійної готовності організації.

Тому успіх керівників у прийнятті адекватних управлінських рішень багато в чому залежить від рівня їхньої інформованості. При низькій обізнаності вдаються до експертних методів оцінки. На вищих рівнях можна використовувати кількісні прогнози, моделювання та оптимізацію. При цьому є три напрямки прийняття рішень:

- отримання додаткової інформації, підвищення обізнаності та розуміння ситуації;
- впровадження заходів щодо підвищення гнучкості організації;
- вибір заходів щодо зниження ризику або ліквідації надзвичайної ситуації.

Низька інформованість та відчуття небезпеки стимулюють розробку та реалізацію заходів, спрямованих на отримання даних про можливість виникнення та розвитку надзвичайних ситуацій [37].

У деяких випадках ліквідація аварій може здійснюватися в рамках звичайних матричних структур. Потенціал матричної структури досить великий, тому її використання при ліквідації невеликих аварійних ситуацій може дати хороші результати. У цьому випадку управління надзвичайною ситуацією передається відповідному керівнику проекту.

Що стосується функціонування структур такого типу, то основними критеріями їх ефективності повинні бути економічність, гнучкість і динамічність, забезпечення ефективного реагування на будь-які зміни

зовнішнього середовища в найкоротші терміни. Творчим центром структури є штаб, очолюваний менеджером. Постійною функціональною частиною штабу має бути група інформаційного забезпечення та інформаційного забезпечення системи управління надзвичайними ситуаціями. В окремих випадках оперативні функції штабу може виконувати додатковий структурний підрозділ - секретаріат голови МНС.

До обов'язків штабу входить визначення тенденцій розвитку надзвичайних ситуацій, оцінка масштабів їх впливу та наслідків, розрахунок часу та ресурсів, необхідних для їх ліквідації, оповіщення осіб, які приймають рішення, про раптові зміни в районах надзвичайних ситуацій, зміну пріоритетів.

Центр управління регулярно коригує перелік зон надзвичайної ситуації та їх черговість, контролює хід робіт у цих зонах по всіх захисних об'єктах тощо. Важливо контролювати не лише оперативні результати діяльності, а й загальні результати виконання коштів. стратегічні плани на випадок непередбачених обставин.

Структура моделі планування та контролю виконання рішень може бути такою (рис. 3.1). Розробка політики чи комплексу рішень та їх реалізація в рамках такої структури здійснюються швидко й енергійно. Штаб - це орган прийняття рішень, наділений великими повноваженнями і підпорядкований безпосередньо вищому керівництву. У загальному вигляді функціональні підсистеми Єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру є комплексами адміністративно-організаційних і математико-економічних методів, які в сукупності забезпечують вирішення певного комплексу завдань з управління ліквідацією наслідків стихійних лих. наслідки надзвичайних ситуацій.

Необхідність розробки довгострокової стратегії запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій є новим управлінським явищем на всіх рівнях системи управління національною економікою. Це пов'язано з тим, що

в таких системах збільшується кількість проблем і завдань, виникнення яких пов'язане з непередбаченими і неочікуваними змінами ситуації.

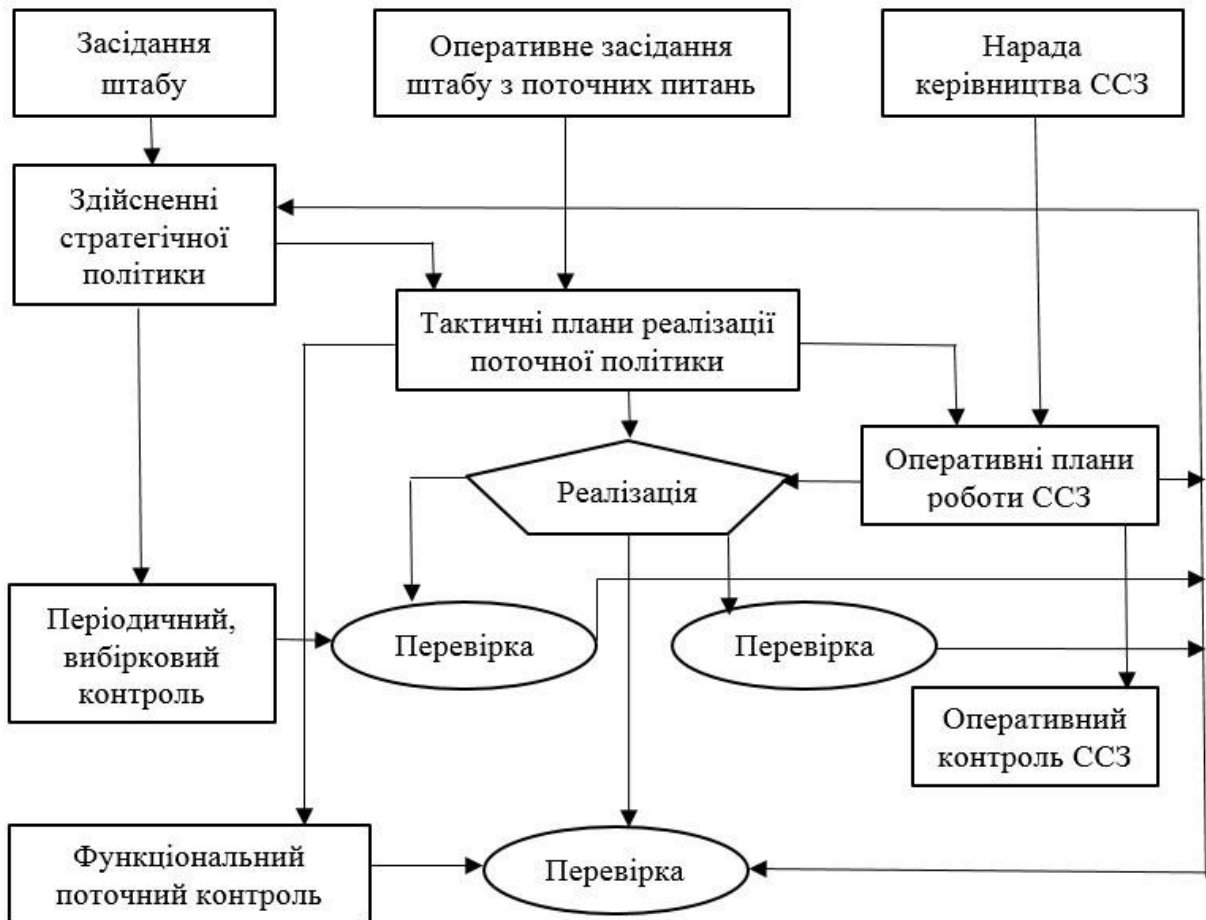


Рис. 3.1. Структура моделі планування та контролю за виконанням рішень

Примітка. Побудовано автором на основі [50].

Багато з цих завдань є принципово новими і не можуть бути вирішені на основі попереднього досвіду. Множинність завдань, їх взаємопов'язаність і необхідність прийняття рішень у найкоротші терміни призводять до подальшого ускладнення функцій управління, що збільшує навантаження на вищий рівень системи управління НС. Швидкість їх появи збільшує ймовірність стратегічних несподіванок. Таким чином, стратегічне управління є складним і потенційно потужним інструментом, який дозволяє існуючим системам управління протистояти операційній нестабільності, катастрофічно змінним умовам, збоям.

Система управління надзвичайними ситуаціями характеризується прийняттям гнучких аварійних рішень в умовах, що складаються в даний час, коли багато надзвичайно важливих завдань відбуваються настільки швидко, що їх неможливо передбачити заздалегідь. Для підвищення гнучкості менеджменту необхідно: підвищити гнучкість менеджменту, його психологічну готовність до зустрічі з незнайомими явищами; підвищення творчої активності працівників та їх здатності розв'язувати нові завдання; використання робітників різних спеціальностей і різної кваліфікації; підвищення інформованості працівників; підвищення структурної гнучкості всіх функціональних підсистем.

У зв'язку з цим не слід забувати про управління, засноване на передбаченні змін, коли можна заздалегідь передбачити майбутні тенденції та виробити відповідну реакцію на них. Тому в стратегічному управлінні необхідний плановий підхід, заснований на прогнозі виникнення нових проблем і превентивній підготовці заходів щодо ліквідації наслідків очікуваних надзвичайних ситуацій.

Подібний підхід передбачає аналіз альтернативних способів виникнення НС. Завдання такого аналізу – виявити тенденції, небезпеки, можливості, події, які можуть змінити поточну квазістаціонарну ситуацію. Результатом такого аналізу є вибір робочої стратегії, визначення пріоритетів і розподіл ресурсів між різними видами діяльності. Після створення довгострокової стратегії розвитку цілі деталізуються в комплексних програмах дій, бюджетах, планах тощо.

Однак на практиці нові проблемні ситуації виникають занадто часто і розвиваються досить швидко, щоб до кожної з них заздалегідь підготуватися і прийняти необхідні управлінські рішення. Тому при розробці систем управління надзвичайними ситуаціями необхідно застосовувати принцип поєднання планомірності дій, стратегічної і тактичної ініціативи, постійної адаптації та реалізації заходів надзвичайних ситуацій. Реалізація цього принципу при аналізі стратегій управління надзвичайними ситуаціями

спрямована на формування уявлень про перспективи розвитку надзвичайних ситуацій та заходи щодо їх ліквідації.

З арсеналу стратегічних заходів насамперед варто наголосити на необхідності офіційного визнання на найвищому рівні концепції державного управління ризиками надзвичайних ситуацій та управління ними як методологічної основи вирішення проблем сталого розвитку та забезпечення національна безпека України. Однією з форм такого визнання може бути розробка та прийняття концептуальної основи управління ризиками надзвичайних ситуацій в Україні. Крім того, на політичному рівні необхідна належна підтримка системи державних програм і заходів щодо зменшення ризиків стихійних лих, у тому числі вирішення проблем правового, науково-методичного та методичного характеру.

У чинному законодавстві України практично відсутні уніфіковані підходи до вирішення питань меж прийнятності та допустимості ризику для населення при прийнятті рішень. Світова практика показує, що вихід із цієї ситуації є – необхідно встановити законодавчі рівні, які будуть обов'язковими для всіх органів влади, організацій та компаній.

3.2. Модернізація механізмів публічного управління ризиками та загрозами надзвичайних ситуацій в Україні

Ключовими завданнями модернізації механізмів публічного управління ризиками та загрозами надзвичайних ситуацій в Україні у період післявоєнного економічного відновлення мають стати: нагальні гуманітарні проблеми; зруйнована інфраструктура; проблеми ефективного розподілу коштів і матеріальних ресурсів. Натомість концептуальними передумовами успішної повоєнної відбудови мають бути: чітка стратегія відбудови; забезпечення безпечного середовища для реконструкції тощо.

Уряд України має брати безпосередню участь у розподілі та використанні міжнародної допомоги, що сприятиме підвищенню

ефективності комунікації та інституційного зміцнення державного сектору. Першочергового фінансування потребують гуманітарні та інфраструктурні питання. У середньостроковій перспективі важливо зосередитися на відновленні та створенні робочих місць, а також на завершенні структурних реформ, відновленні та технологічному оновленні виробничого потенціалу України, що створить надійну основу для стабільного економічного розвитку та дозволить збільшення національних заощаджень і внутрішніх інвестицій.

Україна має наполягати на використанні значної частини міжнародної допомоги для відродження національного виробництва та його інтеграції в ринок ЄС. Зауважимо, що лише 3% допомоги пішло на виробництво та 20% на іноземних консультантів, що не повинно повторитися в Україні. Надмірне зосередження зусиль післявоєнного відновлення на цілях макроекономічної стабільності — низької інфляції та стабільності обмінного курсу — може створити неправильне враження, що загальний план стимулювання є успішним.

Структурні реформи не можна зволікати, але для цього потрібен достатній рівень витрат для фінансування секторів економіки, що перебудовуються. Пріоритет повинен надаватися збереженню або перерозподілу робочих місць, а не їх спонтанному вивільненню на розсуд ринкових сил. Відновлення або створення нового виробничого потенціалу економіки, а також створення сприятливого бізнес-клімату дадуть змогу залучати інвестиції в майбутньому та підтримувати економічне зростання в умовах скорочення офіційної міжнародної допомоги [14].

21 квітня 2022 року Президент України видав Указ про утворення Національної ради з питань повоєнної відбудови України, основними завданнями якої є:

- розробка плану заходів з повоєнної відбудови та розвитку України, зокрема, забезпечення відновлення та розвиток транспортної, медичної, соціально-комунальної, промислової та житлово-комунальної

інфраструктури, енергетичної інфраструктури, зв'язку, військової інфраструктури та військової промисловості;

- структурна модернізація та економічне відновлення;
- впровадження заходів щодо подолання безробіття, підтримки сімей з дітьми, соціально незахищених верств населення, осіб, які опинилися в тяжких життєвих обставинах внаслідок війни;
- відновлення та збереження пам'яток культури;
- виявлення та розробка пропозицій щодо пріоритетних реформ, які необхідно прийняти та реалізувати у воєнний та післявоєнний період;
- підготовка стратегічних ініціатив, проєктів нормативно-правових актів, прийняття та виконання яких є необхідним для ефективної роботи та відновлення України у воєнний та повоєнний період.

Урядовий план післявоєнної відбудови України передбачає:

- вступ України до ЄС у 2024 році, отримання повного доступу до ринків G7 та ЄС зі скасуванням усіх квот та імпортних тарифів;
- досягнення енергетичної незалежності (збільшення енергетичних потужностей за рахунок будівництва нових АЕС та виробництва чистої енергії, самозабезпечення через 3-5 років за рахунок власного видобутку газу, зменшення енергоспоживання за рахунок термомодернізації, збільшення потужностей для задоволення попиту на паливо);
- перехід від експорту сировини до переробки продукції (переробка кукурудзи на біоетанол, спирт, крохмаль; виробництво білків для косметичної, фармацевтичної та харчової промисловості, готових металопродукції);
- розвиток військових технологій (формування потужного промислового комплексу) тощо.

Для цього потрібне партнерство з європейцями та американцями у сфері трансферу технологій та доступу до фінансових ресурсів, особливо для того, щоб уряди країн-партнерів надали своїм компаніям державні гарантії для залучення коштів для інвестицій в Україну, покриття ризиків та забезпечення інвестицій під час реалізації важливих промислових проєктів.

На думку експертів та аналітиків S&P Global Market Intelligence вважає, що українська економіка досягне довоєнного рівня лише за п'ять років.

Спроба екстраполяції отриманих результатів на країни, які досить швидко відновилися після війни чи конфлікту (SGR), і враховуючи характер (зовнішня агресія проти України), масштаби та глобальне суспільно-політичне відлуння російської агресії проти України, дозволяє збільшення обсягу щорічної зовнішньої допомоги, яка може знадобитися, у розмірі близько 50% ВВП України протягом наступних чотирьох років (близько 300 млрд. дол. США) і приблизно на 20-30% протягом наступних п'яти років (близько 200 млрд. дол. США). мільярдів доларів) [42].

Зовнішні джерела відшкодування збитків і післявоєнного відновлення країни включають допомогу західних країн у формі «плану Маршалла», який передбачає в основному безоплатні кошти, а також репарації з боку Росії, включаючи конфісковане майно ЦБ РФ, «путінських олігархів», які найчастіше згадуються. Однак повернення заморожених активів потребує складних юридичних процедур, результат яких незрозумілий.

Традиційно воєнні репарації розглядаються як передача коштів або цінностей з країни, яка зазнала поразки у війні, до інших країн для покриття збитків і збитків. Цей статус-кво означав дотримання принципу «переможець отримує все». Проте в останні десятиліття міжнародне право відмовилося від цього принципу та зосередилося на відновленні справедливості щодо тих, хто постраждав унаслідок порушень прав людини під час військових дій.

Згідно з міжнародними договорами та спеціальними законами, жертви військових злочинів і порушень прав людини мають право знати правду та отримати відшкодування. Це часто виплачується як грошова компенсація винною стороною. За останні кілька десятиліть Рада Безпеки ООН ухвалила кілька резолюцій про виплату репарацій державам, які постраждали від агресора.

Після запровадження антиросійських санкцій і заморожування активів російських олігархів, Центробанку РФ з'явилися ініціативи використати їх для

здійснення військових репарацій на користь України. Проте легалізація таких ініціатив тільки починається [14].

Інші вважають, що без суду та інших судових дій продаж активів російських бізнесменів і компаній не буде законним. Як мінімум, сторони повинні мати можливість продемонструвати наявність чи відсутність причинно-наслідкового зв'язку між діями осіб/компаній, які потрапили під санкції, та військовою агресією.

Європейський суд, який відповідає за санкційні активи, не може автоматично передати їх потерпілим, навіть якщо вирішить це зробити. Рішення про передачу активів повинні прийматися національними судами або органами влади, і тому вони часто залежать від політичних факторів. Традиційний юридичний спосіб зміни власника майна повинен проходити всі юридичні процедури, передбачені законодавством країн-учасниць цих процесів, включно з доведенням фактів причетності до злочину.

Щоб закрити подібні протиріччя і юридичні лазівки, в США розробляють спеціальний закон - Reconstruction Property Seizure Act. Канада також розробляє спеціальні закони, які забезпечують правову основу для конфіскації та перетворення активів з метою реституції.

Можливостями запровадження воєнних репарацій для України можуть бути:

- запровадження для Росії репараційного мита на експорт нафти і газу, яке має накопичуватися в спеціальному компенсаційному фонді ООН;
- укладення угоди між США та ЄС з одного боку та Росією з іншого про поступове послаблення санкцій у відповідь на здійснення репарацій [62].

Зараз розробляється низка середньострокових програм післявоєнного відновлення економіки України, зокрема [62]:

- у травні 2022 року запрацював Трастовий фонд солідарності з Україною, створений ЄС та Радою безпеки для післявоєнної відбудови економіки України. Зараз обговорюється питання капіталізації фонду. Швеція,

Нідерланди, Австрія та Японія вже оголосили конкретні суми підтримки з боку фонду;

- проекти ЄБРР на підтримку сталого розвитку та забезпечення засобів до існування в Україні та постраждалих країнах на суму 2,2 мільярда доларів США;

- ініціативи ЄІБ, спрямовані на «фінансування потреб критичної інфраструктури» (транспорт, енергетика, розвиток міст та цифрові інвестиції) і «допомогу у відбудові всього, що було зруйновано російською армією». Орієнтовний обсяг цих програм становить 1,7 млрд євро.

За даними Мінекономіки, Україна має отримувати 70 мільярдів доларів щорічно. Інвестиції для швидкого післявоєнного відновлення. Це приблизно 35% ВВП. Інвестиції повинні бути довгостроковими, розрахованими не менше десяти років.

Він також включає спеціальний рахунок і новий механізм сталого розвитку МВФ (RST). Світовий банк розробляє пакет фінансової підтримки для України на 170 мільярдів доларів. для компенсації економічних наслідків війни. Очікується, що в 2022 році буде використано 50 млрд доларів США, а в 2023 році буде виділено 120 млрд доларів США [14].

ЄС планує створити фонд для відновлення України. На думку Комісії ЄС, країни-члени повинні бути готові взяти на себе більшу частину витрат на відновлення країни. Європейська комісія працює над інструментом ЄС для фінансування інвестицій і реформ у консультаціях з українським урядом, таким як Фонд відновлення COVID-19. Розподіл між грантами та позиками та точна сума досі невідомі. Проте, за словами послів ЄС, Єврокомісія розраховує на сотні мільярдів євро протягом десятиліть [42].

Необхідне для України фінансування має бути забезпечене в першу чергу грантами, вигідними кредитами на 20+ років з низькими процентними ставками, з пільговим періодом сплати відсотків (10-річний пільговий період); зменшення бюрократії та прискорення процедур; передача допомоги Україні

розвиненими країнами; репараційні виплати Росією; структурні та інвестиційні фонди ЄС.

Отже, на нашу думку, ключовими під час відновлення української економіки будуть три сектори: військова промисловість, ІТ-галузь та агросектор. Також важливим фактором буде конфігурація експортної логістики. Тому відновлення вітчизняної економіки потребує обґрунтованого комплексного підходу, особливо у сфері модернізації механізмів державного управління ризиками та загрозами від надзвичайних ситуацій.

ВИСНОВКИ

У процесі дослідження було отримано нові науково обґрунтовані результати, які в сукупності вирішують актуальне теоретико-прикладне завдання – удосконалення механізму публічного управління ризиками та загрозами в умовах надзвичайних ситуацій.

Теоретико-методичні та практичні результати дослідження полягають у наступному.

1. На основі проведеного аналізу організаційно-правового механізму публічного управління розвитком цивільного захисту в сучасних безпекових умовах, ризиків надзвичайних ситуацій відсутні чіткі затверджені алгоритми дій щодо реалізації положень законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів стосовно попередження цих ситуацій і ризиків, а також відсутній дієвий механізм щодо контролю профілактики виникнення надзвичайних ситуацій.

Встановлено, що в сучасних умовах розвитку економіки України головним нормативно-правовим документом в цій сфері є Кодекс цивільного захисту, який регулює всі суспільні відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від випадків виникнення надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної національної системи цивільного захисту.

2. Доведено, що теперішній етап розвитку цивільного захисту вимагає подальшого реформування єдиної системи цивільного захисту в сучасних безпекових умовах в частині вдосконалення чинного законодавства, використання досвіду країн-членів щодо розвитку цивільного захисту, застосування новітньої технології реагування на надзвичайні ситуації.

З'ясовано, що в країнах ЄС основна політика держави в сфері цивільного захисту складеться з: попередження, прогнози, планування, попередження громадськості, організація системи ієрархії, взаємодія та дотримання принципу єдності. В розвинених країнах Європи існує схема створення системи управління, яка поділяється на місцеву, регіональну та національну.

У рамках цивільного захисту існує централізація управління та чітка ієрархія. Вищим контролюючим органом усієї системи захисту територій та населення від надзвичайних ситуацій є міністерства. На регіональному та місцевому рівнях управління системою захисту населення здійснює голова відповідної адміністрації, який, реалізуючи функцію єдності, може використовувати всі наявні сили та ресурси.

3. Встановлено, що розробка та реалізація заходів із запобігання виникненню надзвичайних ситуацій (запобігання їх виникненню та зменшення масштабів розвитку) є ключовим напрямом державної політики у сфері надзвичайних ситуацій. Такі заходи традиційно проводяться профілактично. Зокрема, запобігання виникненню і розвитку надзвичайних ситуацій забезпечується завчасним або, у разі необхідності, оперативним здійсненням комплексу заходів, спрямованих на мінімізацію ризиків виникнення і розвитку надзвичайних ситуацій, а також захист життя і здоров'я населення, зменшення шкоди довкіллю та зменшення матеріальних втрат у разі виникнення та розвитку надзвичайних ситуацій. Такі заходи забезпечуються та здійснюються через органи влади із застосуванням сил і засобів, що є в розпорядженні органів державної виконавчої влади, органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та організацій, до повноважень яких належить вирішення питань захисту населення і територій від наслідки спалаху та розвитку надзвичайних ситуацій.

4. Воєнний стан в Україні впливає на суттєво знижений рівень економічної безпеки держави, регіонів, галузей економіки, підприємств і домогосподарств, їх окремих складових (демографічної, енергетичної, виробничої, промислової, продовольчої, інноваційної, зовнішньоекономічної тощо). Про це свідчить повномасштабне вторгнення РФ, яке є продовженням восьмирічної російсько-української війни. За експертними оцінками, оприлюдненими прем'єр-міністром України, втрати України від військової агресії з боку Росії перевищать 1 трлн. дол.

5. Визначено стратегічні перспективні напрямки державного управління у сфері мінімізації ризиків і загроз надзвичайних ситуацій щодо захисту населення та територій - впровадження механізмів організаційно-правової практики та механізмів адвокаційності. А саме: координацію зусиль, стратегічне управління та мислення, інформаційні, масово-культурні та освітні кампанії, комунікаційну підтримку, мобілізацію та консолідацію всіх ресурсів у центрі та регіонах. Зазначається, що адвокація потребує запровадження концепції інтегрованого управління, яка включає визначення організаційно-правових режимів цивільного захисту населення та територій України (національного, регіонального та місцевого рівня).

6. В рамках модернізації механізму публічного управління ризиками та загрозами в умовах надзвичайних ситуацій визначено, що ключовими під час відновлення української економіки будуть три сектори: військова промисловість, ІТ-галузь та агросектор. Також важливим фактором буде конфігурація експортної логістики. Тому відновлення вітчизняної економіки потребує обґрунтованого комплексного підходу, особливо у сфері модернізації механізмів державного управління ризиками та загрозами від надзвичайних ситуацій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Азрилиян А.Н. Большой экономический словарь: 22000 терминов / А.Н. Азрилиян, Е.В. Калашникова; под ред. А.Н. Азрилияна. [4-е изд., перераб. и доп.]. М.: Институт новой экономики, 1999. 1245 с.
2. Алпеев А.С. Проблемы корректного определения термина «риск» и терминов на его. *Надежность*. 2013. №1(12). С. 53–59.
3. Андронов В. А. Сучасний стан організаційно-правового забезпечення державного управління пожежною безпекою в Україні : монографія. Х., 2014. 230 с.
4. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення : навчальний посібник. К. : ВПЦ АМУ, 2012. 344 с.
5. Белай С. В. Державні механізми протидії кризовим явищам соціально-економічного характеру: теорія, методологія, практика : монографія. 2015. 249 с.
6. Білоусов А. В. Сутність, складові та зміст комплексного механізму державного управління ризиками надзвичайних ситуацій. *Державне будівництво : електроний фах. жур.* 2019. № 2. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2014-2/doc/2/10.pdf>.
7. Бодрова І. І. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підруч. / І. І. Бодрова, С. В. Болдирев, В. О. Величко та ін. ; за ред. С.Г. Серьогіної. 2-ге вид., переробл. та доп. Х. : Право, 2013. 360 с.
8. Волошин С.М. Нормативно-правове забезпечення техногенно-природної безпеки. *Надзвичайна ситуація*. 2013. № 1. С. 33–35.
9. Воротін В. Є., Проданик В.М. Від регуляторної політики до державно-приватного партнерства в публічному секторі України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*, 2019. № 1. С. 95-102.
10. Горбулін В.П., Качинський А.Б. Засади національної безпеки України. К. : Інтертехнологія, 2009. 272 с.

11. Гордійчук Д. Український держборг зросте до понад 85% ВВП цього року – МВФ. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/04/20/686015/>
12. Гранатуров В. Экономический риск: сущность, методы измерения, пути снижения. М. : Изд-во «Дело и Сервис», 1999. 63 с.
13. Гур'єв С., Радиш Я., Терент'єва А. Завдання кризового менеджменту й управління надзвичайними ситуаціями в державному управлінні. *Університетські наукові записки : наук. зб. пр. № 2 (30)*. 2012. С.285–290.
14. Данилишин Б. Щодо ситуації в економіці та на фінансових ринках. URL: https://lb.ua/blog/bogdan_danylysyn/512522_shchodo_situatsii_ekonomitsi.
15. Дегодюк Е.Г. Эколого-техногенна безпека України. К. : ЕКМО, 2006. 306 с.
16. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, Ю. О. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л.Ю. Годієнко. К. : Знання-Прес, 2003. 343 с.
17. Державне управління : словник-довідник / заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. К. : Видавництво УАДУ, 2002. 228 с.
18. Дегтяр О. А. Державне та регіональне управління в соціальній сфері : монографія / за заг. ред. А. О. Дегтяра. Х. : С.А.М., 2015. 552 с.
19. Дзюндзюк В. Б., Полковниченко Д. Ю. Вплив надзвичайних ситуацій на соціально- економічний розвиток територій. *Державне будівництво*. 2013. № 2. URL : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2013-2/doc/2/01.pdf>
20. Домбровська С. М. Державне управління у сфері безпеки соціально-еколого-економічних систем : монографія / С. М. Домбровська, В. В. Коврегін, А. Л. Помаза-Пономаренко, О. М. Колєнов. Х. : НУЦЗУ, 2017. 244с.
21. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К. : НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. 2011. 692 с.

22. Запорожець О. І. Безпека життєдіяльності. К. : Центр навчальної літератури, 2013. 448 с.
23. Качинський А.Б. Оцінка економічного ризику надзвичайних ситуацій в областях Західного регіону України. *Регіональна економіка*. 2012. № 2. С. 64–72.
24. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 р. №5403–VI. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>
25. Козьменко О. В., Пахненко О. М. Фінансові методи управління катастрофічними ризиками. *Актуальні проблеми економіки*. 2018. № 4. С. 217–224.
26. Коробка І.М. Законодавче забезпечення механізмів публічного управління в сфері цивільного захисту в контексті децентралізації // Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні [Текст] : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (20 грудня 2019 р., м. Львів) / за наук. ред. проф. М. Микієвича, проф. О. Сушинського, доц. Р. Бедрія. Львів. ЛРІДУ НАДУ, 2020. С. 236-240.
27. Коробка І.М. Організаційно-правові механізми публічного управління в сфері національного цивільного захисту. *Вісник Національного університету цивільного захисту України* : зб. наук. пр. X. : Вид-во НУЦЗУ, 2021. Вип. 1 (14). (Серія «Державне управління»). С. 312-319.
28. Коробка І.М. Особливості функціонування систем публічного управління ризиками та загрозами надзвичайних ситуацій в країнах Європи та Океанії // *Законодавчі аспекти модернізації механізмів публічного управління та адміністрування в Україні* / Заг. ред. О.Л. Копиленко. Інститут законодавства Верховної Ради України. К., 2020. (Сер.: Законодавчі аспекти державного управління та місцевого самоврядування. Вип. 4). С. 261-280.
29. Коробка І.М. Посилення ресурсного потенціалу в сфері цивільного захисту населення та територій. Законодавче забезпечення

формування та реалізації державної політики України в умовах воєнного стану. Монографія. К. ІЗ ВРУ. 2022. С. 456-468.

30. Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації надзвичайних ситуацій : монографія / С. О. Гур'єв, А. В. Терент'єва, П. Б. Волянський. К. : [б. в.], 2018. 148 с.

31. Кринична І. П. Державне управління процесами запобігання та профілактики надзвичайних ситуацій: прaksiологічний досвід. *Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ДРІДУ НАДУ*. 2013. № 1 (16). С. 80–88.

32. Криштанович М. Ф. Реалізація механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту України щодо національної безпеки. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія. Державне управління*. 2017. Вип. 1 (6). С. 341–347.

33. Лівіцька А. Півтора місяці війни: злочини проти довкілля. URL: <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/pivtora-misyaci-viyni-zlochini-proti-dovkillya.html>

34. Малеван О.Ю., Переверзін Ю.П., Тищенко В.О. Напрями удосконалення сфери цивільного захисту держави. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. № 11. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua>

35. Маслов Є. П. Державна політика у сфері цивільного захисту України в умовах надзвичайних ситуацій. URL: www.zerkalov.kiev.ua.

36. Мезенцева О. М. Аналіз надзвичайних ситуацій в Україні за характером та наслідками. *Наукові записки*. 2014. Вип. 15. С. 130–133.

37. Мельниченко О. А. Надзвичайні ситуації техногенного характеру: сутність та засоби державного управління. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія. Державне управління*. 2014. Вип. 2 (2). С. 149–156.

38. Міжнародна рада по зерну зробила крок до виключення Росії зі свого складу. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2022/04/10/685521/>

39. Могил С. Держава як суб'єкт попередження і ліквідації наслідків аварій і катастроф. *Актуальні проблеми держави та права*. Вип. 6. Ч. II, 2019. С. 107–114.
40. Настюк В. Я. Адміністративно-правові режими у сфері національної безпеки та протидії тероризму : монографія. К. : НКЦ «Ін-т операт. діяльн. та держ. Безпеки», 2008. 245 с.
41. Національні системи оцінки ризиків і загроз: кращі світові практики, нові можливості для України: аналіт. доповідь / [Резнікова О.О., Войтовський К.Є. Лепіхов А.В.] ; за заг. ред. О.О. Резнікової., К. : НІСД, 2020.
42. Організація цивільного захисту під час реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : практичний poradnik / О. Я. Лещенко, В. М. Михайлов, Н. М. Романюк, В. О. Скакун; за заг. редакцією М. О. Маюрова, П. Б. Волянського. К. : ІДУЦЗ, 2017. 127 с.
43. Павлов С.С., Коробка И.Н. Правовая модернизация механизмов и инструментов публичного управления в сфере гражданской защиты в Украине. *Actual problems of the present: International scientific journal*. № 1 (27) 2020. Karaganda: EPD «Bolashaq-Baspa», 2020. P. 46-52.
44. Пономаренко С. С., Максимов А. В. Науково-теоретичний аналіз впливу НС на соціально-економічний розвиток: загальнодержавний і локально- територіальний рівні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія. Державне управління*. 2017. Вип. 1 (6). С. 322–328.
45. Приходько В. М. Потенційно небезпечні об'єкти – як фактор дестабілізації. *Системи обробки інформації*. 2014. № 7. С.45–47.
46. Про Загальнодержавну цільову програму захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013-2017 роки: Закон України від 07.06.2012р. № 4909-VI. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4909-17>
47. Про захист населення від інфекційних хвороб: Закон України від 06.04.2000р. № 1645-III. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1645-14>

48. Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015р. № 389-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/389-19>

49. Проневич О. С. Державне управління у надзвичайних ситуаціях: концептуально-правовий базис та інституційна надбудова. *Форум права*. 2015. № 5. С. 186–193.

50. Приходько Р.В., Яценко О.А. Закордонний досвід регулювання запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій на регіональному рівні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія. Державне управління*. 2016. Вип. 2 (5). С. 272–282.

51. Садковий В. П. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: нормативно-правовий аспект : монографія / В.П. Садковий, А.В. Ромін, О.О. Островерх, С.М. Домбровська. Х. : ТОВ «Оберіг», 2013. 190 с.

52. Ситнік Г.П. Безпека як категорія і функція державного управління. *Вісн. Нац. академії держ. управління*. 2004. № 1. С. 350–357.

53. Співак В. М. Національна безпека України в контексті стратегії глобалізаційного розвитку. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2009. Вип. 45. С. 604–612.

54. Стратегія і тактика національної безпеки: зарубіжний досвід, проблеми та перспективи України / за заг. ред. В. П. Горбуліна. К. : Нац. центр з питань євроатлант. інтеграції, 2006. 304 с.

55. Титаренко А. В. Методологічні засади державного управління сферою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія. Державне управління*. 2016. Вип. 1 (4). С. 216–222.

56. Федорчак В. В. Механізми державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора наук спец. 25.00.02 - механізми державного управління. 2018, Харків, 2018. 40 с.

57. Федорчак В. В. Шляхи вдосконалення нормативно-правового механізму державного управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 5. С. 90–93.

58. Харламова Ю. Є. Стратегічні засади державного управління підготовкою фахівців служби цивільного захисту. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія. Державне управління*. 2017. Вип. 1 (6). С. 253–259.

59. Шинкарев А.Н., Коробка И.Н. Правовые механизмы государственного и регионального управления в сфере гражданской защиты. *Actual problems of the present: International scientific journal*. № 4 (30) 2020. Karaganda: EPD «Bolashaq-Baspa», 2020. P. 19-26.

60. Burkov V. Risk management: mechanisms of mutual and endowment insurance. *Automation and Remote control*. 2001. Vol. 62. P. 1651–1657.

61. Dombrovska S. Scientific and methodological basis for the formation and implementation of economic safety management of higher educational establishments. *Scientific Light (Wroclaw, Poland)*. 2016. P. 19–24.

62. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030. URL: <https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030>.

Виконав: студент
магістратури за
спеціальністю 281 Публічне
управління та _____ Ярослав СТОЛЯР
адміністрування денної
форми навчання

Науковий керівник:
професор кафедри
публічного управління та
адміністрування, д.е.н.,
професор _____ Василь ПИЛА

**Робота допущена до
захисту:**
завідувач кафедри
публічного управління та
адміністрування,
д.держ.упр., доцент _____ Едуард ЩЕПАНСЬКИЙ