

УДК 351:355.58:061

Демчук Володимир

ORCID iD 0000-0002-3645-1124

e-mail: ready_ds@ukr.net

РЕФОРМУВАННЯ СФЕРИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ЯК СКЛАДОВОЇ БЕЗПЕКОВОГО ПРОСТОРУ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1\(13\)-102-122](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2023-1(13)-102-122)

Анотація. Україна отримала статус кандидата у члени Європейського Союзу (далі – ЄС), тобто рух передбачає три етапи: укладення Асоціації між країною і ЄС, отримання статусу кандидата і вступ до ЄС. Для набуття членства Україна має виконати низку вимог, а саме – відповідати «копенгагенським критеріям»: політичним (стабільність установ, що гарантують демократію, верховенство права, дотримання прав людини та захист прав меншин); економічним (дієва ринкова економіка) та правовим (зобов'язання, які випливають із факту вступу до ЄС, зокрема визнання його політичних, економічних і монетарних цілей). Також статус кандидата у члени ЄС означає, що країна, яка претендує стати членом ЄС, має прийняти європейське законодавство і перевести його у статус національного. Протягом 2022 р. ЄС надав понад 700 млн євро гуманітарної та прямої підтримки через Механізм цивільного захисту ЄС (далі – Механізм), зокрема понад 38 тис. тонн гуманітарної допомоги для пом'якшення наслідків повномасштабної збройної агресії росії. Термінова активізація Механізму із початком повномасштабної війни дала змогу задовольнити базові потреби постраждалих та посилити здатність державних органів влади реагувати на кризові ситуації. З огляду на це приєднання до Механізму, який об'єднує всі служби з надзвичайних ситуацій, є пріоритетом для України. Також визначено, що системи цивільного захисту країн-членів ЄС переважно є децентралізованими з керівництвом або на урядовому рівні, або делеговані одному з міністерств (оборони, внутрішніх справ, внутрішньої безпеки, сільського та міського розвитку тощо) чи спеціалізованому органу державного управління (міністерству, агенції, службі). Окрім цього, наголошується на підготовці керівного складу органів управління і особового складу пошуково-рятувальних підрозділів, а також розвитку добровільних формувань цивільного захисту (добровільних пожежних формувань) та навчанні населення щодо дій в умовах надзвичайних ситуацій. Нині існує тенденція на рівні ЄС щодо переходу від системи цивільного захисту, що орієнтована на реагування на виникнення надзвичайних ситуацій і ліквідацію їх наслідків, до системи, завданням якої є запобігання і профілактика надзвичайних ситуацій (далі – НС) різного

характеру. Досвід співпраці з Механізмом у довоєнний період, а також допомога ЄС під час активних військових дій доводять доцільність повноцінної участі України в ньому з метою підвищення рівня ефективності вітчизняної системи цивільного захисту та удосконалення державного управління у цій сфері, посилення спроможностей у запобіганні та ліквідації наслідків НС різного характеру на національному і міжнародному рівнях із залученням національних сил країн-членів ЄС за підтримки Координаційного центру реагування на надзвичайні ситуації Механізму, що сприятиме координованому наданню гуманітарної допомоги постраждалому населенню.

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

Постановка проблеми. Оперативне реагування на виникнення НС різного характеру можливе лише за умови функціонування ефективних механізмів координації і взаємодії суб'єктів протидії НС, захисту населення і територій від наслідків НС, а також наявності відповідних спроможностей єдиної державної системи запобігання та ліквідації НС. Слід зауважити, що необґрунтовані прогнози щодо стану техногенної та природної безпеки, неготовність складових системи цивільного захисту на територіальному рівні та нерозвиненість мережі служб цивільного захисту на рівні об'єднаних громад формують у суспільстві недовіру щодо здатності держави забезпечити надання адекватної допомоги під час НС.

На ранніх етапах створення єдиної державної системи запобігання та ліквідації НС переважно вирішувалися завдання щодо порятунку населення, постраждалого внаслідок техногенних аварій, катастроф і стихійних лих. Нині стан єдиної державної системи попередження й ліквідації НС та рівень розвитку її підсистем не має повного спектра спроможностей для забезпечення комплексного захисту населення та територій від НС різного характеру.

Бажаним результатом трансформації єдиної державної системи попередження й ліквідації НС можна визначити її спроможність щодо здійснення заходів, котрі спрямовані на попередження і мінімізацію ризиків можливого виникнення НС, а також збереження життя та здоров'я населення, зниження матеріальних втрат і розмірів шкоди навколишньому

природному середовищу. На цьому етапі мета реалізації державної політики у сфері цивільного захисту має передбачати гарантування відповідного рівня захисту населення й територій від можливих НС у встановлених межах показників прийняттого ризику, визначених відповідно до стану соціально-економічного розвитку держави з урахуванням наявного світового досвіду у сфері кризового менеджменту та управління ризиками НС. Окреслену проблему можна характеризувати як міжрегіональну та міжвідомчу, що потребує застосування комплексних методів організації та управління на рівні державної та місцевої влади, залучення місцевого самоврядування на рівні об'єднаних територіальних громад і самих громадян до створення безпекового простору з урахуванням сучасних викликів в умовах НС, воєнних дій та повоєнного відновлення.

Реформування сфери цивільного захисту як складової безпекового простору в контексті європейської інтеграції України потребує не тільки вивчення та імплементації набутого досвіду ЄС, а й урахування зміни безпекової парадигми у розрізі цивільного захисту, що була створена після завершення Другої світової війни за умов тісної співпраці європейських країн із США і розроблення безпекових концепцій, що на сьогодні потребують кардинального перегляду внаслідок необґрунтованої агресії РФ проти України.

Слід зауважити, що ЄС став на шлях більшої консолідації та більшого усвідомлення власних інтересів у сфері оборонної політики та безпеки, дещо відмінних від США, після ревізії наслідків «холодної» війни та виникнення нових викликів стабільності на континенті, таких як міграційна криза 2015 р., зміни клімату останніх років та повномасштабна війна на території України – країни-кандидата на вступ до ЄС.

Екстрена активізація Механізму цивільного захисту Європейського Союзу як складової загальноєвропейської безпекової системи із початком повномасштабної війни із РФ створила умови для задоволення базових потреб постраждалих і підсилила спроможність органів державної влади адекватно реагувати на кризові ситуації, пов'язані з наданням гуманітарної допомоги значній частині населення та

відновленням систем життєзабезпечення країни. За цих умов реформування сфери цивільного захисту як складової безпекового простору України набуває значної ваги з урахуванням отримання дорожньої карти щодо приєднання до Механізму, який об'єднує всі служби із НС.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Більшість наукових розвідок, присвячених дослідженню цивільного захисту як складової безпекової сфери, зосереджувалися на аналізі методичних підходів до ідентифікації й визначення змісту НС як об'єкта дослідження та формулюванні дієвих механізмів ефективного реагування на виникнення НС і ліквідацію їх наслідків.

У попередніх наукових дослідженнях С. Потеряйка узагальнено та систематизовано генезу організаційно-функціональних структур державного управління цивільним захистом щодо забезпечення державної безпеки України [1, с. 131], проведено дослідження єдиної державної системи цивільного захисту як складової частини сфери державної безпеки України [2, с. 99], окреслено проблеми державного управління цивільним захистом щодо забезпечення державної безпеки України [3, с. 106].

Дослідники [4, с. 140] здійснили прогнозування дієвості функціонування безпекових структур, розроблення напрямів модернізації системи державного управління сферою цивільного захисту України, а також виокремили проблеми функціонування механізмів державного управління у сферах безпеки та цивільного захисту, удосконалили структури системи управління сферою цивільного захисту, зокрема щодо механізму ухвалення державно-управлінських рішень у сфері безпеки.

Організаційно-правові засади державного управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру були визначені в роботі [5, с. 23].

Цивільний захист було досліджено як одну з низки державних функцій в роботі [6, с. 117].

Стан, проблеми і перспективи розвитку єдиної державної системи цивільного захисту як складової забезпечення національної безпеки дослідив автор у роботі [7].

Колективну монографію [8] присвячено дослідженню проблем розширення спроможностей системи цивільного захисту виконувати завдання в сегменті національної безпеки України задля опрацювання дієвих механізмів організаційно-правового забезпечення державного управління в аналізованій сфері з урахуванням міжнародно-правових актів та світових стандартів.

Методичні підходи до модернізації державної системи цивільного захисту в контексті європейської інтеграції України ґрунтовно дослідив автор [9, с. 112], а також наголосив на тому, що для побудови ефективної та орієнтованої на стандарти ЄС вітчизняної системи цивільного захисту потрібне розширення співпраці з європейськими колегами з подальшим приєднанням до Механізму як дієвого інструменту реагування на виникнення НС різного характеру.

Автори в роботі [10, с. 112–113] продемонстрували функціональний аспект Механізму в сучасних умовах суспільного розвитку, технологічні особливості й обставини його активації у відповідь на запити країн ЄС, а також інших країн, пов'язані з відсутністю їх можливостей щодо самостійної ліквідації або мінімізації виникнення наслідків НС природного або техногенного характеру.

Унаслідок часткового накладання безпекових просторів НАТО та ЄС цікавим також є розуміння того, що Північноатлантичний альянс має необхідні інструменти для спільного реагування на природні катаклізми, техногенні катастрофи, терористичні акти та надзвичайні ситуації, спричинені воєнними діями.

Дослідники [11, с. 173–174] наголошують, що модель активації механізму цивільного захисту НАТО дасть можливість ефективно реагувати на масштабні надзвичайні ситуації, ліквідація наслідків яких потребує залучення міжнародних рятувальних сил, зокрема в особливий період в Україні.

Проведений аналіз джерел наукової інформації на тему публікації дає змогу сформулювати твердження про таке реформування вітчизняної системи цивільного захисту з урахуванням кращих європейських практик, що допоможе

якісно та кількісно підвищити її спроможність щодо реагування на виникнення НС. Відповідно напрями та механізми реформування системи цивільного захисту потребують подальшого дослідження.

Мета статті полягає у дослідженні шляхів реформування вітчизняної системи цивільного захисту з урахуванням кращих європейських практик як складової безпекового простору в контексті європейської інтеграції України.

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

Виклад основного матеріалу. Щодо сучасної Європи маємо засвідчити про органічне співіснування двох безпекових просторів – загальноєвропейського та національного (окремої країни), які поєднуються у сполучену безпекову сутність, що включає рівновагу прав країни на захищеність і недоторканість своїх територій за умови припинення юрисдикції міжнародного права на кордонах суверенної держави, у межах яких чинним є національне законодавство. Нині застосовується загальноєвропейська практика щодо взаємодії протилежних явищ і процесів дуального контексту – посилення регіональної специфіки країн і створення єдиного європейського безпекового простору. На сьогодні досить складно виокремити безпекові механізми будь-якої країни, поєднати їх зі спільними цілями співдружності і дотриманням національних інтересів, гарантуванням спільної безпеки та індивідуальної безпеки громадян. Ми можемо стверджувати про взаємопроникність глобального, регіонального і субрегіонального рівнів безпеки ЄС та відповідно зміну інтеграційної парадигми приєднання нашої країни до європейського та євроатлантичного простору, що закріплено в Конституції України. Саме тому потребують

поглибленого дослідження механізми та інструменти європейської системи універсальної і регіональної (субрегіональної) безпеки, яка здійснюється через низку відповідних структур, що є дієвими механізмами у протидії сучасним викликам. Йдеться про систему кооперативної безпеки, тобто сукупність низки різноманітних безпекових механізмів, яка пройшла тривалий шлях від тимчасових ситуативних військових союзів до обґрунтованої концепції колективної безпеки та оборони і сучасної концепції кооперативної безпеки, що готова адекватно реагувати на гібридні загрози сьогодення.

Слід зауважити, що під впливом як внутрішніх, пов'язаних із логікою розвитку ЄС, так і актуальних зовнішніх факторів, таких як пандемії, кліматичні зміни, великі потоки переміщення населення та організована злочинність, нещодавно сформувалася сучасна європейська безпекова доктрина. Тобто сучасна європейська корпоративна безпека є нагальною потребою, а не благодійністю, що покладається на співпрацю, взаємодію, комунікацію та конструктивний підхід.

На рівні ЄС нормативно безпеку було визначено у 2018 р. як головний пріоритет європейської політики сусідства, тобто «новий фокус на безпеці відкриє широкий спектр нових сфер співпраці» [12], із вказуванням того, що спрямування йде на стабілізацію ситуації у найближчому оточенні ЄС та уникання загроз, відсунення їх подалі від кордонів Євросоюзу без гарантування безпеки країнам-сусідам із визначенням базових напрямів співпраці з ними: попередження конфліктів, захист кордонів, протидія тероризму, радикалізації й організованій злочинності, реформування сектору безпеки.

На думку дослідників [13, с. 122–125], створення ефективного сектору безпеки й оборони України «має забезпечити ефективне реагування на сучасні виклики й загрози національній безпеці України, що мають комплексний характер; раціональне використання потенційних можливостей суб'єктів сектору безпеки й оборони для захисту національних інтересів; узгодження концепцій (програм) реформування та розвитку цих суб'єктів; ефективне управління сектором безпеки й оборони та міжвідомчу взаємодію в мирний час, у кризових ситуаціях та в

особливий період; цільовий і прагматичний підхід до визначення обсягів фінансових і матеріально-технічних ресурсів, необхідних для ефективного функціонування, підготовки та застосування суб'єктів сектору безпеки й оборони». Таким чином, можна стверджувати, що реалізація державою функції цивільного захисту є складовою безпекової сфери та вагомим фактором забезпечення національної безпеки України.

За результатами компаративного аналізу законодавства ЄС у сфері цивільного захисту, можна виокремити три базові документи: Договір про функціонування Європейського Союзу, Договір про Європейський Союз та Протокол № 10 до нього. Відповідно до ст. 6 Консолідованої версії Договору про функціонування ЄС визначено повноваження щодо вжиття дії допомоги, координації та доповнення дій країн-членів на європейському рівні, у тому числі й у сфері цивільного захисту. Засади політики ЄС визначено у ст. 96 розділу XXIII Договору про функціонування ЄС, де зазначено, що цивільний захист охоплює «співпрацю між державами-членами з метою поліпшення ефективності систем запобігання та захисту від природних або антропогенних стихійних лих. Діяльність ЄС спрямовується на підтримку та доповнення діяльності країн-членів на національному, регіональному та місцевому рівнях щодо запобігання ризикові, навчання фахівців із цивільного захисту й подолання природних або антропогенних стихійних лих у межах ЄС; сприяння швидкій, ефективній, оперативній співпраці національних служб цивільного захисту в межах ЄС; сприяння узгодженості в контексті роботи з питань цивільного захисту на міжнародному рівні» [14]. Тобто у ЄС визначено три базові напрями реалізації заходів у сфері цивільного захисту: підготовка кадрів для служб екстреного реагування на виникнення надзвичайних ситуацій, на які покладається обов'язок ліквідації наслідків цих ситуацій; організація та координація співпраці між службами різних країн-членів ЄС в умовах реагування на виникнення НС і ліквідації їх наслідків; допомога силами та засобами резервних фондів конкретній країні-члену ЄС під час запобігання надзвичайним ситуаціям і ліквідації їх наслідків. А також згідно

з ч. 1 ст. 42 «спільна безпекова та оборонна політика є невід'ємною частиною спільної зовнішньої та безпекової політики, яка забезпечує Європейському Союзу оперативну спроможність, що спирається на цивільні та військові засоби. Європейський Союз може використовувати їх у місіях поза межами Союзу, щоб підтримувати мир, запобігати конфліктам та зміцнювати міжнародну безпеку відповідно до принципів Статуту ООН. Спільна безпекова та оборонна політика передбачає поступове формування спільної оборонної політики Європейського Союзу, що призведе до спільної оборони, якщо так одностайно вирішить Європейська Рада. Політика Союзу, згідно з цією секцією, не шкодить особливому характеру безпекової та оборонної політики певних країн-членів та поважає зобов'язання певних країн-членів, що вважають свою спільну оборону реалізованою в НАТО» [15].

Отже, ґрунтуючись на цьому твердженні, констатуємо, що безпековий простір ЄС розподілений на військову і цивільну складові. Відповідно сфера цивільного захисту належить до цивільної складової, що забезпечується наявністю немілітарних спеціалізованих формувань, підпорядкованих національним урядам країн-членів ЄС, і через механізм загальноєвропейської координації та кооперації декількох країн можуть бути залучені до реагування на виникнення НС в межах ЄС та за його кордонами, а також існує віднесення цивільного захисту до безпекового сектору ЄС, а відповідно цивільної оборони – до оборонного сектору, що закріплено нормативними документами ЄС та концепцією управління заходами цивільного захисту на загальноєвропейському рівні. Захист цивільного населення в межах ЄС відбувається у рамках міждержавних угод із залученням сил цивільного захисту країн-членів НАТО, що створює умови для залучення аналогічних формувань країн, що не є членами ЄС.

Згідно із ч. 2 ст. 42 [15] «країни-члени надають у розпорядження Союзу цивільні та військові ресурси для здійснення спільної безпекової та оборонної політики і таким чином сприяють досягненню цілей, визначених Радою. Ті країни-члени, що разом створюють багатонаціональні сили, також можуть надавати їх у розпорядження спільної безпекової

та оборонної політики». Зважаючи на це політика ЄС у сфері цивільного захисту є відповідною складовою спільної політики у безпековій та оборонній сферах загальноєвропейського безпекового простору. Слід наголосити на тому, що проведення заходів цивільного захисту цілком орієнтовано на запобігання, реагування та ліквідацію наслідків НС природного і техногенного характеру в умовах мирного часу.

Відповідно до законодавства ЄС у ст. 222 [14] передбачено зобов'язання взаємодопомоги країн-членів Союзу в умовах техногенних аварій і катастроф та стихійних лих, тобто ця стаття є унікальним прикладом інституціалізованого співробітництва у разі реагування на техногенні аварії і катастрофи або стихійні лиха, хоча «солідарність» і «співпраця» є задекларованими принципами в діяльності ООН. Нині немає практики застосування цього правового інструменту, який регламентує застосування норм ст. 222 Договору про функціонування ЄС, унаслідок чого правові наслідки і процедура його застосування під час реагування на техногенні аварії і катастрофи та стихійні лиха далеко не є встановленими. Тобто ефективність реалізації цієї норми буде можливим оцінити у віддаленій перспективі за умови практичного неодноразового застосування.

Опікуватися проблемою цивільного захисту у межах ЄС почали наприкінці 80-х років минулого століття, коли в Генеральному директораті з навколишнього середовища у 1985 р. відбулися слухання щодо безпеки населення в умовах стихійних лих, а в 1987 р. було утворено з-поміж національних чиновників та експертів мережу національних під час реагування на виникнення техногенних аварій і стихійних лих [16, с. 128]. Можна констатувати, що в рамках європейської інтеграції ця мережа стала першою трансурядовою мережею у сфері безпеки. Переважна більшість подібних проєктів міжурядової співпраці в період до 1990-х років була зосереджена на питаннях інформаційної взаємодії та обміну даними про стан навколишнього середовища, а також на ініціативах щодо поглиблення взаємодії всередині ЄС у разі стихійних лих або техногенних катастроф.

Необхідність створення дієвого та ефективного механізму

захисту громадян країн-членів ЄС визначили заходи реагування на катастрофічне цунамі в Індійському океані 2004 р. і організація евакуації їх постраждалих громадян [17; 18, с. 145]. З огляду на це ухвалено рішення щодо визначення шляхів удосконалення Механізму та дослідження можливості створення процедури швидкого реагування ЄС на масштабні стихійні лиха і техногенні катастрофи [19].

Парламент ЄС наголосив на потребі «створення пулу спеціалізованих цивільних підрозділів цивільного захисту із відповідним обладнанням, які повинні проходити спільні навчання та бути доступними у випадку природних, гуманітарних чи екологічних лих, або тих, що пов'язані з промисловими ризиками, в межах Союзу чи в інших країнах світу» [19]. Задля удосконалення Механізму було запропоновано два напрями – створення оперативного центру для планування та підготовки до надзвичайних ситуацій, впровадження принципів децентралізації управління за умови запровадження протоколів взаємодії, а також збереження контролю країнами-членами за своїми внесками у формі спеціалізованого обладнання та персоналу у разі відсутності загроз виникнення техногенних аварій і стихійних лих [17], що був оприлюднений у травні 2006 р. Виняток становили матеріальні ресурси для задоволення термінових гуманітарних потреб (польові медичні госпіталі, медикаменти і вироби медичного призначення, установки та засоби очищення води), місцем зберігання яких було визначено гуманітарні хаби в усьому світі з можливістю термінового доправлення до зони кризи або НС.

Аналізуючи досвід ЄС щодо реагування на потужні кризи останніх десяти років, що проявилися масовим напливом біженців із Сирії у 2015 р., численними терористичними атаками та стихійними лихами 2018–2020 рр., не вдається остаточно підтвердити дієвість та ефективність наявних механізмів взаємодії через особливості функціонування національного цивільного захисту країн-членів. Ця проблема пов'язана з недостатньою координацією і кооперацією між організаціями та службами, що задіюються у разі реагування на кризи і НС. Все згадане вище спонукало розширити: співпрацю

у межах ЄС між його країнами-членами в галузі цивільного захисту; свої можливості щодо проведення операцій цивільного захисту на континенті та в усьому світі. За результатами вивчення практичних заходів ЄС у сфері цивільного захисту встановлено, що Механізм цивільного захисту ЄС поєднує зусилля сфери реагування на кризи і надзвичайні ситуації 34 європейських країн (27 країн-членів Союзу, Великої Британії, Північної Македонії, Ісландії, Чорногорії, Норвегії, Сербії і Туреччини) за умови об'єднання ресурсів, що можуть бути надані країнам, які постраждали від криз і НС, у всьому світі. Тобто у разі активації Механізму Єврокомісією відбувається координація надання допомоги у межах і поза межами ЄС через Координаційний центр реагування на надзвичайні ситуації.

Відповідно до [20, с. 928] Механізм покликаний «підтримувати, доповнювати та сприяти координації дій держав-членів Європейського Союзу для виконання спільних конкретних цілей, а саме: досягнення високого рівня захисту від виникнення НС через запобігання або зменшення їх потенційних наслідків шляхом сприяння розвитку культури щодо запобігання та покращення співпраці між інституціями цивільного захисту та іншими відповідними службами; підвищення готовності реагування на НС як на рівні країн-членів Союзу, так і на рівні Європейського Союзу в цілому; сприяння швидкому та ефективному реагуванню у випадку виникнення НС або катастроф; підвищення обізнаності широких верств населення та їх готовності до НС». Тобто відбувається перехід до проактивних форм діяльності національних систем цивільного захисту країн-членів ЄС зі зміщенням пріоритетів на прогнозування виникнення НС і мінімізацію їх ризиків, удосконалення процедур і технологій реагування.

Під час більш докладного вивчення безпекового простору було встановлено, що нині відбулася зміна парадигми сприйняття цивільного захисту як суто національного стану з безпеки зміщенням у бік глобального підходу. Погодимось з думкою [21–22] щодо виокремлення цивільного захисту як державно-управлінського прояву у вигляді комплексу заходів,

спрямованих на запобігання, ліквідацію і мінімізацію наслідків НС різного характеру задля захисту конституційних прав і свобод громадян, засад демократії і державного устрою країни.

Дослідники встановили [10, с. 112], що в Механізмі передбачено реалізацію заходів із запобігання та готовності до виникнення НС, з урахуванням здійснення наукових досліджень та експертиз, співпрацю із зацікавленими структурами і службами у розробленні інноваційних технологій та інструментів, а також проведення навчань та тренінгів для підвищення рівня готовності екстрених служб і обізнаності населення щодо дій під час НС. Переважна більшість країн-членів ЄС регулює свою співпрацю на міжнародному рівні у сфері цивільного захисту через укладання двосторонніх угод щодо взаємодопомоги в умовах криз і НС за умови глобального регулювання цього питання на рівні Союзу через норми Відкритої часткової угоди, що стосується масштабних надзвичайних ситуацій Ради Європи (англ. EUR-OPA Major Hazards Agreement) із залученням міжнародних і регіональних безпекових структур.

Тобто існує загальноєвропейська практика щодо входження сфери цивільного захисту до єдиного безпекового простору ЄС [10].

Ґрунтуючись на аналізі вітчизняного досвіду генези сфери цивільного захисту, інституційність цієї сфери у сучасних умовах досягається завдяки існуванню організаційно-функціональної структури з відповідними рівнями ієрархії, орієнтованими на виконання не тільки функцій цивільного захисту. Власне можемо стверджувати про певну дуальність сфери цивільного захисту як окремої державної функції, включеної до багатофакторного безпекового простору країни, та як окремої функції захисту населення і території у сфері національної безпеки. Доведено, що за сучасних умов цивільний захист населення і територій є однією з найважливіших складових безпекового простору, який забезпечує адекватність та своєчасність реагування на виникнення НС різного характеру задля забезпечення нормальних умов життєдіяльності. Тобто держава, реалізуючи функцію цивільного захисту, доводить свою спроможність

захистити своїх громадян і гарантувати їм безпечні умови проживання, відповідно надаючи можливість громадянам у безпечних умовах зміцнювати свій економічний потенціал.

Отже, погодимось з тим [17, с. 119–120], що «захищеність людини і громадянина, суспільства і держави забезпечується відповідною діяльністю, яка зменшує або відвертає ймовірні загрози і підвищує захисні, мобілізаційні функції у період небезпеки. В основі цієї діяльності лежить обстоювання і реалізація національного інтересу певної країни – глобального, всеохоплюючого інтегрального інтересу, втілення якого уможливорює здійснення життєво важливих приватних, групових і суспільних інтересів переважної більшості громадян». Відповідно роль держави у розвитку сфери цивільного захисту як складової єдиного безпекового простору є визначальною внаслідок неможливості суспільства самостійно розбудувати цей безпековий напрям через брак необхідних сил і засобів, ресурсної підтримки та підготовлених сертифікованих фахівців. Власне держава самостійно вибудовує організаційно-правову та інституційну складові системи цивільного захисту, що підтверджує виокремлення цивільного захисту у загальнодержавну спеціальну функцію щодо забезпечення захисту громадян під час надзвичайних ситуацій різного характеру.

Із метою створення безпекового простору, спроможного гнучко реагувати на гібридні виклики сучасного світу, згідно з п. 47 Стратегії національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни», затвердженої Указом Президента України від 14.09.2020 р. № 392, в Україні запроваджується національна система стійкості, яка передбачає «дієву координацію та чітку взаємодію органів сектору безпеки і оборони, інших державних органів, територіальних громад, бізнесу, громадянського суспільства і населення у запобіганні й реагуванні на загрози та подоланні наслідків НС, налагодження та підтримання надійних каналів комунікації державних органів із населенням на всій території України тощо».

Нині набрав чинності Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 23 грудня 2022 року “Про проведення огляду громадської

безпеки та цивільного захисту» від 23.12.2022 № 883/2022, який регламентує проведення оцінювання ризиків реальних і прогнозних загроз громадській безпеці, населенню і території від НС, виникла нагальна потреба «визначення стану готовності центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, до забезпечення громадської безпеки та цивільного захисту на основі визначених спроможностей єдиної державної системи цивільного захисту, сил цивільного захисту до реагування на можливі надзвичайні ситуації з урахуванням потенційних загроз».

Двостороння співпраця України з ЄС визначена рамковим документом – Адміністративною домовленістю між МНС України і Генеральним Директоратом з питань охорони навколишнього середовища Європейської Комісії про співробітництво Оперативно-чергової служби МНС України і Центром моніторингу та інформації Механізму цивільного захисту (08.12.2008 р., м. Брюссель), що дало можливість розпочати співробітництво з Механізмом та започаткувати співпрацю ДСНС України до підписання угоди про асоціацію з ЄС. Згідно з цим документом сторони зобов'язалися проводити спільні заходи з моніторингу стану навколишнього середовища і реагування на стихійні лиха та цілодобового обміну інформацією, залучення експертів до процесів оцінювання підготовки до готовності реагувати на НС.

Задеклароване приєднання до Механізму, який об'єднує всі служби із НС, було визначено одним із пріоритетів України під час створення безпекового простору і запровадження дієвих інструментів реагування на виникнення НС різного характеру на засадах кооперативної безпеки.

Висновки та напрями подальших досліджень. За результатами дослідження європейської практики створення безпекового простору та включення в нього як складової цивільного захисту встановлено, що в ЄС політика у цій сфері визначена наявністю двох рівнів взаємодії та функціонування – загальноєвропейського (регламентується нормами законодавства ЄС) та національного (регламентується національним законодавством країни-члена ЄС та

двосторонніми міждержавними угодами щодо реагування на виникнення НС і надання гуманітарної допомоги). Також визначено, що системи цивільного захисту країн-членів ЄС переважно є децентралізованими з керівництвом або на урядовому рівні, або делегуванням одному з міністерств (оборони, внутрішніх справ, внутрішньої безпеки, сільського та міського розвитку тощо) чи спеціалізованому органу державного управління (міністерству, агенції, службі). Окрім цього, наголошується на підготовці керівного складу органів управління і особового складу пошуково-рятувальних підрозділів, а також розвитку добровільних формувань цивільного захисту (добровільних пожежних формувань) та навчанні населення діям в умовах НС. Нині існує тенденція на рівні ЄС щодо переходу від системи цивільного захисту, що орієнтована на реагування на виникнення НС і ліквідацію їх наслідків, до системи, завданням якої є запобігання і профілактика НС різного характеру.

Досвід співпраці з Механізмом цивільного захисту ЄС у довоєнний період, а також допомога ЄС під час активних військових дій доводять доцільність повноцінної участі України в ньому з метою підвищення рівня ефективності вітчизняної системи цивільного захисту та удосконалення державного управління у цій сфері, посилення спроможностей у запобіганні й ліквідації наслідків НС різного характеру на національному і міжнародному рівнях із залученням національних сил країн-членів ЄС за підтримки Координаційного центру реагування на НС Механізму, що також сприятиме координованому наданню гуманітарної допомоги постраждалому населенню.

Список використаних джерел

1. Потеряйко С. П. Генезис організаційно-функціональних структур державного управління цивільним захистом щодо забезпечення державної безпеки України. *Наукові перспективи. Серія «Державне управління»*. 2021. Вип. 6(12). С. 128–141.
2. Потеряйко С. П. Єдина державна система цивільного захисту як складова частина сфери державної безпеки України. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2021. Вип. 23. С. 96–102.
3. Потеряйко С. П. Проблеми державного управління цивільним захистом щодо забезпечення державної безпеки України. *Інвестиції : практика*

- та досвід. 2021. № 9. С. 103–108.
4. Потеряйко С. П., Белікова К. Г., Твердохліб О. С. Проблематика державного управління у сфері державної безпеки в сучасному науковому дискурсі. *Літопис Волині* : Всеукр. наук. часопис. 2021. № 25. С. 136–142.
 5. Кравченко Р. А. До визначення організаційно-правових засад державного управління зниженням ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. *Science Review*. 2019. № 7(24). С. 19–25.
 6. Барилко О. Г. Цивільний захист України як функція держави. *Інвестиції : практика та досвід*. 2017. № 16. С. 115–119.
 7. Лещенко О. Я. Єдина державна система цивільного захисту як складова забезпечення національної безпеки (стан, проблеми, перспективи розвитку). *Проблеми реформування системи національної безпеки та оборони України і шляхи їх вирішення* : зб. матеріалів міжн. наук.-практ. конф., 5 березня 2015 р., м. Київ. Київ : Вид-во НУО України ім. І. Черняховського, 2015. С. 117–125.
 8. Цивільний захист у забезпеченні національної безпеки України (основи становлення, сучасний стан, напрямки розвитку) : монографія / Лещенко О. Я., Михайлов В. М., Андрієнко М. В., Гаман П. І., Долгий О. А. Київ : ІДУ НД ЦЗ, 2021. 348 с.
 9. Костенко В. Модернізація державної системи цивільного захисту в контексті європейської інтеграції України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 4. С. 107–115.
 10. Терент'єва А., Твердохліб О. Механізм цивільного захисту ЄС в умовах пандемії COVID-19. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України*. 2020. Вип. 2. С. 110–117.
 11. Яковчук Р., Лоїк В., Синельников О., Ковальчук В., Поліщук В. Обґрунтування моделі механізму цивільного захисту організації північноатлантичного договору та його активації в умовах особливого періоду в Україні. *Науковий вісник : Державне управління*. 2022. № 2(12). С. 165–181.
 12. European neighbourhood policy. *European Commission* : website. URL : https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/european-neighbourhood-policy_en (дата звернення : 18.01.2023).
 13. Медвідь Ф., Чорна М. Безпекова політика України в умовах зовнішньої агресії : нормативно-правове забезпечення. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України*. 2018. № 5–6(79–80). С. 118–129.
 14. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. *Верховна Рада України* : вебсайт. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text (дата звернення : 03.02.2023).
 15. Договір про заснування Європейської Спільноти. *Верховна Рада України* : вебсайт. URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text (дата звернення : 12.01.2023).
 16. Hollis S. The necessity of protection : Transgovernmental networks and EU security governance. *Cooperation and Conflict*. 2010. 45(3). С. 312–330.
 17. For a European civil protection force : europe aid. *Official Journal of the European Union*. 2010. № E/140 С. 169. URL : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:169E:0140:0144:EN:PDF> (дата звернення : 18.01.2023).
 18. Decision № 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism. *Official Journal of the*

- European Union*. 2013. № L 347. 20 December. P. 924–947.
19. European Parliament. European Parliament resolution on the recent tsunami disaster in the Indian Ocean. Brussels : European Parliament. 2005. URL : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2005-01-13_EN.html (дата звернення : 18.01.2023).
 20. Villani S. The EU Civil Protection Mechanism : instrument of response in the event of a disaster. *Revista Universitaria Europea*. 2017. 26. 121–148.
 21. Рогуля А. О. Європейський досвід функціонування системи цивільного захисту населення у забезпеченні національної безпеки. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 45. С. 130–138.
 22. Любінський А. Сучасний стан та перспективи модернізації системи цивільного захисту України. *Ефективність державного управління*. № 43. 2015. С. 104–111.

References

1. Poteriaiko, S. P. (2021). Henezys orhanizatsiyno-funktsionalnykh struktur derzhavnoho upravlinnya tsyvilnym zakhystom shchodo zabezpechennya derzhavnoyi bezpeky Ukrainy [The genesis of the organizational and functional structures of the state management of civil protection in relation to ensuring the state security of Ukraine]. *Naukovi perspektvy. Ser. «Derzhavne upravlinnya»*, 6(12), 128–141. [in Ukrainian].
2. Poteriaiko, S. P. (2021). Yedyna derzhavna systema tsyvilnoho zakhystu yak skladova chastyna sfery derzhavnoyi bezpeky Ukrainy [The unified state system of civil protection as an integral part of the field of state security of Ukraine]. *Publichne upravlinnya i administruvannya v Ukraini*, 23, 96–102. [in Ukrainian].
3. Poteriaiko, S. P. (2021). Problemy derzhavnoho upravlinnya tsyvilnym zakhystom shchodo zabezpechennya derzhavnoyi bezpeky Ukrainy [Problems of state management of civil defense in ensuring the state security of Ukraine]. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*, 9, 103–108. [in Ukrainian].
4. Poteriaiko, S. P., Bielikova, K. H., & Tverdokhlib, O. S. (2021). Problematyka derzhavnoho upravlinnya u sferi derzhavnoyi bezpeky v suchasnomu naukovomu diskursi [Problems of state administration in the sphere of state security in modern scientific discourse]. *Litopys Volyni*, 25, 136–142. [in Ukrainian].
5. Kravchenko, R. A. (2019). Do vyznachennya orhanizatsiyno-pravovykh zasad derzhavnoho upravlinnya znyzhennyam ryzyku nadzvychaynykh sytuatsiy pryrodnoho i tekhnolohnoho kharakteru [To determine the organizational and legal foundations of state management of reducing the risk of emergency situations of a natural and man-made nature]. *Science Review*, 7 (24), 19–25. [in Ukrainian].
6. Barylo, O. H. (2017). Tsyvilnyi zakhyst Ukrainy yak funktsiya derzhavy [Civil protection of Ukraine as a function of the state]. *Investytsiyi: praktyka ta dosvid*. 16, 115–119. [in Ukrainian].
7. Leshchenko, O. Ya. (2015). Yedyna derzhavna systema tsyvilnoho zakhystu yak skladova zabezpechennya natsionalnoyi bezpeky (stan, problemy, perspektvy rozvytku) [The unified state system of civil protection as a component of ensuring national security (state, problems, prospects for development)]. *Problemy reformuvannya systemy natsionalnoi bezpeky ta oborony Ukrainy i shliakhy yikh vyryshennia: materialy mizhnarodnoyi naukovo-praktychnoyi konferentsiyi* [Problems of reforming the system of national security and defense of Ukraine and ways to solve them: materials of the international scientific and practical conference]. Kyiv, 117–125. [in Ukrainian].
8. Leshchenko, O. Ya., Mykhaylov, V. M., Andrienko, M. V., Haman, P. I., & Dolgyi, O. A. (2021). *Tsyvilnyy zakhyst u zabezpechenni natsionalnoyi bezpeky*

- Ukrayiny (osnovy stanovleniya, suchasnyy stan, napryamky rozvytku)* [Civil protection in ensuring the national security of Ukraine (formation foundations, current state, directions of development)]. Kyiv: IPARCP [in Ukrainian].
9. Kostenko, V. (2013). *Modernizatsiya derzhavnoyi systemy tsyvilnoho zakhystu v konteksti yevropeyskoyi intehratsiyi Ukrayiny* [Modernization of the state system of civil protection in the context of the European integration of Ukraine]. *Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya*, 4, 107–115. [in Ukrainian].
 10. Terentieva, A., Tverdokhlib, O. (2020). Mekhanizm tsyvilnoho zakhystu ES v umovakh pandemiyi COVID-19 [The Union civil protection mechanism in the context of the COVID-19 pandemic]. *Zbirnyk naukovykh prats Natsionalnoi akademii derzhavnogo upravlinnia pry Prezydentovi Ukrainy*, 2, 110–117. [in Ukrainian].
 11. Yakovchuk, R., Loik, V., Synelnikov, O., Kovalchuk, V., & Polishchuk, V. (2022). Obruntuvannya modeli mekhanizmu tsyvilnoho zakhystu orhanizatsiyi pivnichnoatlantychnoho dohovoru ta yoho aktyvatsiyi v umovakh osoblyvoho periodu v Ukrayini [Justification of the model of the civil protection mechanism of the North Atlantic Treaty Organization and its activation in the conditions of a special period in Ukraine]. *Naukovyy visnyk: Derzhavne upravlinnya*, 2 (12), 165–181. [in Ukrainian].
 12. European neighbourhood policy. *European Commission*: website. Retrieved from https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/european-neighbourhood-policy_en [in English].
 13. Medvid, F., Chorna, M. (2018). Bezpekova polityka Ukrayiny v umovakh zovnishnoyi ahresiyi: normatyvno-pravove zabezpechennya [Security policy of Ukraine in conditions of external aggression: regulatory and legal support]. *Naukovi zapysky Instytutu politychnykh i etnonatsionalnykh doslidzhen im. I.F. Kurasa NAN Ukrayiny*, 5–6(79–80), 118–129. [in Ukrainian].
 14. Konsolidovani versii Dohovoru pro Yevropeyskyi Soiuz ta Dohovoru pro funktsionuvannya Yevropeiskoho Soiuzu z protokolamy ta deklaratsiyamy [Consolidated versions of the Treaty on the European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union with protocols and declarations]. *Ofitsiyniy vebportal parlamentu Ukrainy*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text [in Ukrainian].
 15. Dohovir pro zasnuvannya Yevropeiskoï Spilnoty [Treaty on the establishment of the European Community]. *Ofitsiyniy veb-portal parlamentu Ukrainy*. Retrieved from https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text [in Ukrainian].
 16. Hollis, S. (2010). The necessity of protection: Transgovernmental networks and EU security governance. *Cooperation and Conflict*, 45(3), 312–330. [in English].
 17. For a European civil protection force: europe aid (2010). *Official Journal of the European Union*, E/140, 169. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:169E:0140:0144:EN:PDF> [in English].
 18. Decision № 1313/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism. (2013). *Official Journal of the European Union*, L 347, 20 December, 924–947. [in English].
 19. European Parliament. (2005). European Parliament resolution on the recent tsunami disaster in the Indian Ocean. Brussels: European Parliament. Retrieved from https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2005-01-13_EN.html [in English].
 20. Villani, S. (2017). The EU Civil Protection Mechanism: instrument of response in the event of a disaster. *Revista Universitaria Europea*, 26, 121–148. [in English].
 21. Rohulia, A. O. (2015). Yevropeyskys dosvid funktsionuvannya systemy tsyvilnoho

- zakhystu naselennya u zabezpechenni natsionalnoyi bezpeky [European experience of the functioning of the system of civil protection of the population in ensuring national security]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnya*, 45, 130–138. [in Ukrainian].
22. Liubinskyi, A. (2015). Suchasnyy stan ta perspektyvy modernizatsiyi systemy tsyvilnoho zakhystu Ukrainy [Current state and prospects of modernization of the civil protection system of Ukraine]. *Efektivnist derzhavnoho upravlinnya*, 43, 104–111. [in Ukrainian].

REFORMING OF THE FIELD OF CIVIL PROTECTION AS A COMPONENT OF THE SECURITY SPACE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION OF UKRAINE

Demchuk Volodymyr

Abstract. Ukraine received this status as a candidate for membership of the EU, that is, the movement involves three stages: the conclusion of the Association between the country and the EU, obtaining the status of a candidate and joining the EU. In order to become a member of the EU, Ukraine must meet a number of requirements, namely meet the «Copenhagen criteria». It are: political (stability of institutions that guarantee democracy, rule of law, respect for human rights and protection of minority rights); economic (active market economy) and legal (obligations arising from the fact of joining the EU, in particular, recognition of its political, economic and monetary goals). In addition, the status of a candidate for membership of the EU means that a country that claims to become a member of the EU must adopt European legislation and transfer it to national status. During 2022, the EU provided more than €700 million in humanitarian and direct support through the Civil Protection Mechanism of the EU, including more than 38 thousand tons of humanitarian aid to mitigate the consequences of a full-scale armed aggression by Russia. Urgent activation of the Mechanism with the beginning of a full-scale war made it possible to satisfy the basic needs of the victims and strengthen the ability of state authorities to respond to crisis. That is why joining the Civil Protection Mechanism of the EU, which unites all emergency services, is a priority for Ukraine. It is also determined that the majority of the civil protection systems of the member states of the EU are decentralized with management either at the government level or delegated to one of the ministries (defense, internal affairs, internal security, rural and urban development, etc.) or a specialized public administration body (the ministry, agencies, services). In addition, an important emphasis is placed on the training of management bodies and personnel of search and rescue units, as well as the development of voluntary civil defense formations (volunteer fire brigades), and training of the population on actions in emergency situations. In today's conditions, there is a trend at the level of the EU to move from the civil protection system, which will focused on responding to emergencies and eliminating their consequences, to a system whose task is the prevention and prevention of emergencies of various nature. The existing experience of cooperation with the Civil Protection Mechanism of the EU in the pre-war period, as well as the assistance of the EU during active military operations. Providing the expediency of Ukraine's full participation in it with the aim of increasing the level of efficiency of the domestic civil protection system and improving public administration in this area. Increasing the capabilities in prevention and liquidation of the consequences of emergencies of various nature at the national and international levels with the involvement of the national forces of the member states of the EU with the support of the Mechanism's Emergency Response Coordination Center. In addition, will contribute to the coordinated provision of humanitarian aid to the affected population.

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