

УДК 355.58.001; 351.862.001

**Калиненко Людмила**

ORCID ID 0000-0002-2507-4183

e-mail: lkalynenko@gmail.com

**Слюсар Анатолій**

ORCID ID 0000-0002-3492-2092

e-mail: rasulsa2591@ukr.net

**Помазанова Тетяна**

e-mail: p\_tatiana\_i@ukr.net

**Фомін Анатолій**

ORCID ID 0000-0003-0754-1750

e-mail: fomin3591@ukr.net

## **ПЛАНУВАННЯ РОЗВИТКУ ЄДИНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ НА ОСНОВІ СПРОМОЖНОСТЕЙ ЇЇ СКЛАДОВИХ: ОСОБЛИВОСТІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

[https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2\(12\)-234-255](https://doi.org/10.33269/2618-0065-2022-2(12)-234-255)

**Анотація.** Найважливішою функцією державного управління єдиною державною системою цивільного захисту (далі – ЄДСЦЗ) є планування її діяльності, що являє собою процес визначення цілей, які ЄДСЦЗ або її складові планують досягти за певний період часу, а також необхідних засобів, шляхів та умов їх досягнення. Планування об'єднує компоненти (складові) системи загальною метою, надає усім процесам односпрямованості й координованості, що сприяє найбільш повному та ефективному використанню наявних ресурсів, комплексному, якісному й швидкому вирішенню різноманітних завдань управління. Сучасні загрози національній безпеці України потребують нових підходів до процесу планування у сфері національної безпеки. Наслідком таких змін є подальше удосконалення та розвиток функції державного управління у цій сфері, що передбачає визначення пріоритетів, завдань і заходів із забезпечення національної безпеки України, збалансованого розвитку складових сектору безпеки і оборони на основі оцінки безпекової обстановки, спроможностей сил безпеки і оборони до виконання завдань за призначенням та з урахуванням фінансово-економічних можливостей держави. Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 р. № 2469-VIII спрямований на розв'язання проблем у сфері національної безпеки. У ньому

визначено та розмежовано повноваження державних органів у сферах національної безпеки і оборони та запроваджено всеосяжний підхід до планування у сферах національної безпеки і оборони. Також наведено низку нових термінів і понять, принципи й види планування у сферах національної безпеки і оборони, зміст Стратегії національної безпеки України і Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України тощо. Крім того, у Законі містяться вимоги до планування у сфері цивільного захисту на основі спроможностей з урахуванням підходів, застосовуваних у державах-членах НАТО. Оцінювання спроможностей цивільного захисту та планування на основі спроможностей в Україні було започатковано в секторі оборони, а з 2017 року воно запроваджується у секторі безпеки, зокрема у сфері цивільного захисту. Це нові поняття та новий напрям розвитку цивільного захисту, що враховує новітній досвід планування у країнах-членах НАТО та Збройних Силах України. Метою дослідження є огляд можливих підходів до запровадження системи планування на основі оцінювання спроможностей у сфері цивільного захисту, враховуючи досвід планування на основі спроможностей у секторі безпеки та оборони, зокрема у Збройних Силах України. Запровадження зазначеного вище дає змогу не лише відійти від «ручного», ситуативного планування, а й здійснити планування конкретних заходів розвитку ЄДСЦЗ і її складових, визначити заходи стосовно досягнення ними необхідних спроможностей до виконання завдань за призначенням у поточних і прогнозованих умовах безпекового середовища. Крім того, це допомагає бюджетному плануванню у сфері цивільного захисту та насамкінець покращенню стану національної безпеки держави.

**Ключові слова:** спроможності цивільного захисту, сили цивільного захисту, єдина державна система цивільного захисту, організаційні, технічні, спеціальні спроможності, планування на основі оцінки спроможностей, виконання завдань за призначенням.

**Постановка проблеми.** «Майже будь-яку роботу, щоб її взагалі зробити, треба спланувати, принаймні неформально, на декілька хвилин наперед», – писав Едвард Ф. Денісон, американський економіст. Планування є первісною функцією управління з-поміж решти, оскільки ухвалені в процесі її реалізації рішення визначають характер здійснення всіх інших із них. До функцій планування належать: цілевстановлення; прогнозування; моделювання; програмування.

Донедавна в Україні планування у сфері цивільного захисту здійснювалося традиційними (для країн колишнього СРСР) методами. Його сутність являє собою процес визначення цілей та завдань для ЄДСЦЗ та її складових, які передбачається

(планується) досягти за відповідних умов у певний період, а також засобів, шляхів та порядку їх досягнення. Проте такі підходи до планування застаріли, не відповідають вимогам сьогодення та мають суттєві недоліки.

**Аналіз попередніх досліджень.** Проблеми стратегічного планування в секторі безпеки і оборони України під різними кутами зору розглядалися в публікаціях В. Горбуліна, А. Качинського [1–2], В. Биченкова, А. Корецького [3–4], О. Резнікова, К. Войтовського, А. Лепіхова [5], О. Малишева, В. Калмикова, О. Левчука [6], Ф. Саганюка, А. Павліковського, П. Щипанського [7], М. Денежкіна, П. Крикуна, І. Руснака [8–9]. Майже всі автори звертали увагу на те, що в Україні практично не було об'єднаної системи органів, що мало б забезпечувати формування й розвиток сектору безпеки і оборони, зокрема і сферу цивільного захисту. В контексті сучасних викликів і загроз та з початком у 2014 році активізації та розширення співробітництва з країнами-членами ЄС та НАТО у сфері цивільного захисту ситуація почала суттєво змінюватися.

Досвід НАТО показує, що запроваджені в країнах Альянсу підходи до планування на основі спроможностей дали змогу перейти до концепції розвитку сил оборони країн-партнерів за принципом «ефективність на противагу кількості» та здійснити функціональну інтеграцію процесів оборонного і бюджетного планування. Кінцевою метою такого планування є формування на підставі прогнозованих економічних умов комплексних спроможностей сил оборони, достатніх для гарантованого виконання визначених завдань.

Питання планування у сфері цивільного захисту висвітлені у багатьох підручниках, посібниках, методичних рекомендаціях, законах та постановах [10–12]. Проте вони стосуються планування діяльності, а не розвитку складових єдиної системи цивільного захисту (далі – ЄДСЦЗ).

Завдяки співробітництву в 2017 році в Україні було започатковано планування у сфері безпеки та оборони на основі спроможностей з урахуванням підходів НАТО. Спершу в секторі оборони, згодом, з 2020 року, воно почало активно впроваджуватися і розвиватися у секторі безпеки, а з першої

фази опрацювання Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України – у сфері цивільного захисту через виконання наукових досліджень. Про це свідчить низка документів і публікацій [1–26]: законодавчих та нормативно-правових документів щодо цивільного захисту та національної безпеки й оборони, статей щодо оборонного стратегічного планування на основі спроможностей у Збройних Силах України, деяких зарубіжних документів, зокрема НАТО.

Актуальність досліджень з питань планування розвитку ЄДСЦЗ та її складових підтверджують соціальні запити щодо методології і методики проведення огляду та оцінювання спроможностей ЦЗ, планування на цій основі розвитку ЦЗ, визначення учасників цього процесу, процедури й порядку його проведення, використання результатів цієї діяльності для формування Єдиного каталогу спроможностей цивільного захисту. На сьогодні зазначених вище методологій і методики у сфері ЦЗ поки що немає, але роботи в цьому напрямі проводяться, зокрема в Інституті державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту.

**Метою статті** є розгляд підходів до планування розвитку цивільного захисту в країнах Європи, НАТО, секторі безпеки та оборони України та шляхів запровадження механізмів планування на основі оцінювання спроможностей в діяльність ЄДСЦЗ.

**Методи дослідження.** У процесі дослідження використовувалися такі загальнонаукові методи, як аналіз, синтез, абстрагування, узагальнення, порівняння. Аналіз дає можливість детально і всебічно вивчити питання планування у сфері цивільного захисту через розчленування предмета планування на складові частини. Синтез, навпаки, розширює попередній досвід, виходячи за рамки наявної основи. Абстрагування дає змогу мислено виділити найбільш суттєве після порівняння та узагальнення підходів до планування, що сьогодні застосовуються у сфері безпеки і оборони (оборонне планування), і вирішити питання щодо можливості та доцільності застосування таких підходів у сфері цивільного захисту.

**Виклад основного матеріалу.** Нині у країнах ЄС та

насамперед НАТО набуло поширення оборонне планування на основі оцінювання спроможностей.

Спроможність у сфері цивільного захисту (організаційна, технічна, спеціальна тощо) – це здатність структурної одиниці (елементу) ЄДСЦЗ або сукупності органів управління, сил і засобів виконувати певні завдання (забезпечувати реалізацію визначених цілей) за певних конкретних умов обстановки, ресурсного забезпечення та відповідно до встановлених нормативними та розпорядчими документами вимог.

Починаючи з 2017 року, такий підхід до оборонного планування стартував і в Україні. У сфері цивільного захисту таке планування перебуває лише на початковому етапі. Відмінність планування на основі спроможностей полягає у його системності, універсальності та можливості здійснювати планування на перспективу для розвитку спроможностей, необхідних для виконання визначених завдань, що дасть змогу більш раціонально використовувати ресурси на потреби забезпечення безпеки населення та територій [6]. Одним із етапів – початковим – є проведення огляду цивільного захисту й розроблення за його результатами каталогів спроможностей функціональних та територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту і (на їх основі) Єдиного каталогу цивільного захисту.

Згідно із Законом України «Про національну безпеку» [13] встановлено необхідність проведення оцінювання стану й готовності складових сектору безпеки і оборони до виконання завдань за призначенням, за результатами якого розробляються та уточнюються концептуальні документи щодо розвитку складових сектору безпеки і оборони та визначаються заходи, спрямовані на досягнення ними необхідних спроможностей до виконання завдань за призначенням у поточних і прогнозованих умовах безпекового середовища. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ» [14] передбачено проведення аналізу спроможностей функціональних та територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту, сил цивільного захисту щодо ефективності та оперативності

реагування на прогнозовані надзвичайні ситуації, наслідки військових конфліктів, здатності оперативно розв'язувати завдання за призначенням. Тобто вказано, що одним із найважливіших напрямів слід вважати проведення аналізу потенційних загроз техногенного, природного, соціального і воєнного характеру та аналізу спроможностей сил цивільного захисту щодо ефективності та оперативності реагування на прогнозовані надзвичайні ситуації.

Аналізування проводиться за результатами оцінювання спроможностей ЄДСЦЗ та її складових.

Планування на основі оцінювання спроможностей передбачає здійснення функціонального аналізу. Функції та завдання, що мають виконуватись під час очікуваних (імовірних) майбутніх дій щодо реагування на небезпечні події, трансформуються у вимоги до спроможностей, на підставі чого планується їх створення, утримання та розвиток [20].

Під час планування на основі оцінювання спроможностей передбачається створення, розвиток та підтримання оптимального складу необхідних спроможностей в межах наявних ресурсів. Матеріальні ресурси не завжди є визначальним фактором розвитку спроможностей. Ефективними шляхами нарощування спроможностей може бути удосконалення доктрин, основ застосування, структур органів управління служб та формувань ЦЗ, упровадження нових форм і методів виконання завдань за призначенням, покращення системи відбору, навчання, підготовки та мотивації персоналу тощо [20].

На відміну від планування на основі загроз, планування на основі спроможностей полягає в зосередженні зусиль не на створенні нових організаційних структур для забезпечення протидії відповідним загрозам населенню і територіям, а на розвитку спроможностей сил ЦЗ для ефективного виконання визначених завдань.

Результатом оцінювання безпеки середовища мають бути:

- висновки з оцінки безпеки середовища, характеристика викликів та загроз як окремий документ;

- перелік можливих сценаріїв реагування на НС та варіантів застосування сил і засобів ЄДСЦЗ та її складових;

- інші робочі матеріали, визначені робочою групою.

Перелік сценаріїв і ситуацій розглядається й схвалюється відповідними комісіями з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (комісіями з питань надзвичайних ситуацій) та надається на розгляд за підпорядкованістю.

Визначення та оцінювання спроможностей органів управління та сил ЦЗ здійснюється на основі аналізу варіантів застосування сил та засобів ЄДСЦЗ та її складових для виконання завдань згідно зі сценаріями [27–28], що включає:

- визначення необхідних спроможностей для виконання завдань за сценаріями і варіантами застосування;

- оцінювання наявних спроможностей та їх відповідності чинним вимогам (здатності до виконання завдань за призначенням);

- визначення недостатніх та надлишкових спроможностей через порівняння необхідних та наявних спроможностей;

- планування заходів з утримання наявних, формування недостатніх та позбавлення надлишкових спроможностей.

Зазначений підхід передбачає такий алгоритм (рис. 1):

- визначення завдань за кожним із сценаріїв та рівнем небезпечної події, що надалі мають бути зведені в об'єднаний перелік типових завдань функціональної групи (підгрупи);

- опис умов та критеріїв виконання завдань (умов їх виконання): оперативних, технічних, спеціальних тощо, які у сукупності складають вимоги до спроможностей для формування каталогів спроможностей функціональних груп та підгруп з подальшим включенням їх до Єдиного каталогу спроможностей цивільного захисту;

- підбір з Єдиного каталогу спроможностей ЦЗ (каталогів спроможностей функціональних груп та підгруп) спроможностей, які відповідають визначеним завданням;

- визначення пріоритетності обраних спроможностей (критичних, необхідних, наявних, надлишкових) відповідно до завдань з урахуванням перспективи їх розвитку;

- формування цільового пакету необхідних спроможностей та відповідного їм складу сил.

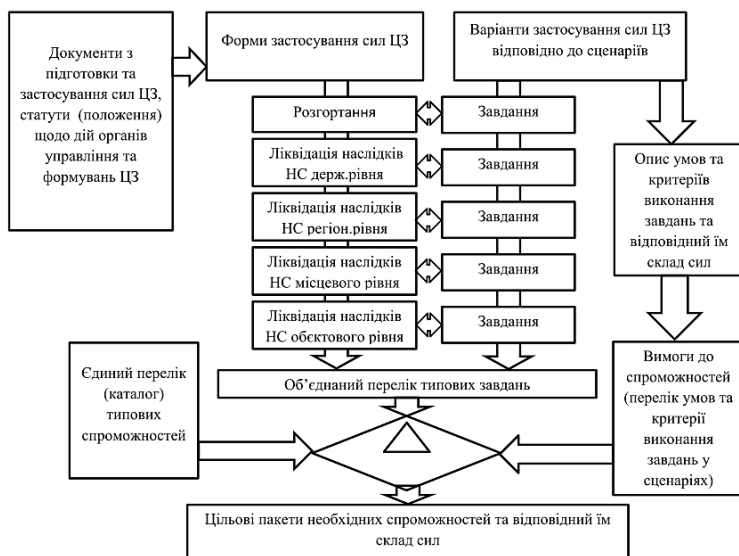


Рисунок 1 – Складові планування сил за характеристиками їх спроможностей

Джерело: розробка авторів

Для встановлення завдань за сценаріями використовується об'єднаний перелік типових завдань. Ці завдання визначаються з урахуванням документів щодо підготовки та застосування органів управління та сил ЦЗ, статутів, положень, настанов та інструкцій для формувань ЦЗ, частин та підрозділів, установ та організацій, чинних нормативно-правових актів, імовірних сценаріїв реагування на НС та варіантів застосування сил і засобів ЄДСЦЗ та її складових.

Забезпечення ресурсами полягає у визначенні їх потреби для досягнення необхідних спроможностей, проведенні оцінки ресурсів для отримання наявних спроможностей, уточненні необхідних спроможностей для максимального збалансування їх вартості з прогнозними показниками фінансування, а також визначення потреби у додаткових фінансових ресурсах для забезпечення розвитку критичних спроможностей на перспективу.

Вихідними даними для визначення потреби у ресурсах є:

- попередні показники проекту бюджету відповідного

рівня на наступний рік та прогноз видатків на подальші два роки;

- запропонований цільовий пакет спроможностей ЦЗ та склад сил.

Враховуються також можливості залучення міжнародної технічної допомоги, щорічний рівень інфляції, зростання індексу цін, а також вимоги законодавчої та нормативно-правової бази для здійснення фінансування в особливий період.

Витрати на потреби для досягнення необхідних спроможностей визначаються в цінах базового року.

Оцінка вартості необхідних та наявних спроможностей ЄДСЦЗ та її складових для виконання завдань за сценаріями здійснюється з метою визначення ступеня відповідності та різниці між наявними й необхідними спроможностями. У результаті оцінювання визначається обсяг потреб у ресурсах для створення необхідних спроможностей з урахуванням їх життєвого циклу (формування, утримування, нарощування, позбавлення) та базових компонентів (складових спроможностей), які є ресурсомісткими (рис. 2).

Формування удосконаленої (перспективної) структури ЄДСЦЗ передбачає розроблення варіантів її структури або її складових та вибір оптимального варіанта на основі критерію «результат / вартість».

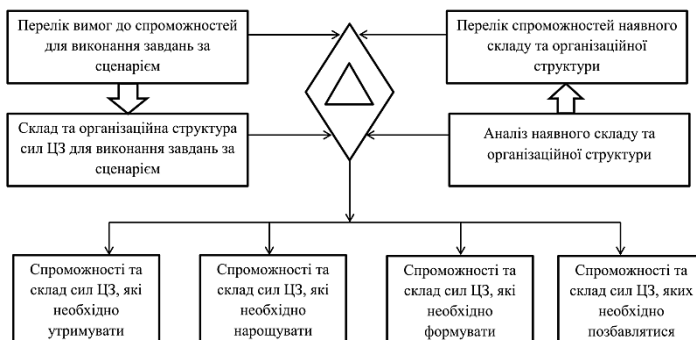


Рисунок 2 – Розподіл спроможностей за складовими їх життєвого циклу

Джерело: розробка авторів

Дані щодо стану та готовності ЄДСЦЗ до виконання завдань за призначенням заносяться до каталогів спроможностей функціональних груп або підгруп – документів, що містять інформацію про перелік основних спроможностей у сфері цивільного захисту, опис їх характеристик та вимог до них, складених у певному порядку (функціональна група та підгрупа, тип носія, код та назва спроможності, територіальна приналежність, сфера застосування, інтегрована оцінка стану, інші реквізити) [29]. На основі каталогів груп і підгруп розробляється Єдиний каталог спроможностей цивільного захисту з метою систематизації основних спроможностей підсистем ЄДСЦЗ, опису їх характеристик та вимог до них, який надається у певному порядку (тип носія, назва та код спроможності, сфера застосування (вид та рівень небезпечної події), опис характеристик та вимог до спроможності, інтегрована оцінка, інші реквізити тощо).

Каталоги розробляються за результатами проведення огляду (аналізу) спроможностей на відповідному рівні функціонування їх носія та подаються на розгляд за підпорядкованістю. Після їх схвалення, керівники відповідних функціональних груп надають їх на розгляд та включення до Єдиного каталогу спроможностей ЦЗ, формування якого здійснює ДСНС України.

Єдиний каталог використовується під час ухвалення рішень щодо планування застосування сил ЦЗ, залучення необхідних сил та засобів або створення угруповань сил для реагування на надзвичайні ситуації, оцінки стану ЦЗ через порівняння наявних і необхідних спроможностей, що визначені згідно з відповідними національними нормативно-правовими та нормативними документами, розв'язання наукових проблем з питань захисту населення і територій, які виявлено під час проведення огляду спроможностей, удосконалення (оновлення) аварійно-рятувального та пожежного обладнання, аварійно-рятувальної, пожежної та спеціальної техніки, а також для розроблення програм державних закупівель і постачання ресурсів.

Слід наголосити, що робота із планування на основі спроможностей у сфері цивільного захисту тільки

розпочинається. На сьогодні фахівці науково-дослідного центру цивільного захисту розробили структуру майбутнього Каталогу (рис. 3).

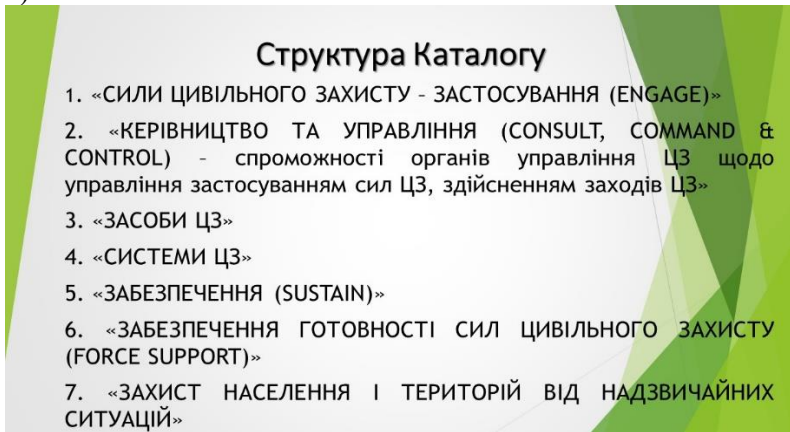


Рисунок 3 – Структура Єдиного каталогу сил цивільного захисту

*Джерело: розробка авторів*

До Єдиного каталогу передбачається вносити основні спроможності у сфері цивільного захисту, які поділяються на функціональні групи (підгрупи) та рівні відповідно до рівня носія спроможностей. Він містить сім функціональних груп (рис. 4).

Функціональні групи (підгрупи) спроможностей – це інтегрований список спроможностей, об'єднаних у групи та підгрупи за функціональним призначенням, рівнем державного управління з деталізацією до окремої спроможності, яка має конкретного носія (функціональна група, підгрупа, підсистема ЄДСЦЗ, ланка, окремий засіб ЦЗ тощо).

Кожна з функціональних груп містить від 2-х до 10-ти підгруп – всього 40. Розподіл спроможностей на групи дає змогу встановити складові цієї спроможності (підспроможності), що полегшує ідентифікацію та планування їх формування, утримання, нарощування (модернізації). Така деталізація дає змогу визначити список об'єднаних спроможностей та конкретні спроможності (завдання) силам ЦЗ.

За результатами визначення та огляду (аналізу)

спроможностей цивільного захисту (далі – ВОСЦЗ), порівняння наявних і необхідних спроможностей ЄДСЦЗ та її складових незалежними експертами і заінтересованими особами, визначаються показники стану спроможностей органів управління, сил, установ та організацій або їх об'єднань, засобів і систем ЦЗ, які умовно поділяються на такі, що:

- відповідають вимогам щодо необхідних спроможностей;
- не відповідають вимогам щодо необхідних спроможностей;
- частково відповідають вимогам щодо необхідних спроможностей;
- відсутні в складі ЄДСЦЗ, що існує;
- зайві (надлишкові або такі, що не існують, передбачається використовувати для вирішення завдань за сценаріями застосування сил ЦЗ).

Ці показники вносяться до Каталогу і у подальшому використовуються під час планування розвитку цивільного захисту на основі спроможностей.

Завдяки Каталогу визначають необхідний склад підсистем ЄДСЦЗ для виконання завдань у тих чи інших випадках НС чи КС.

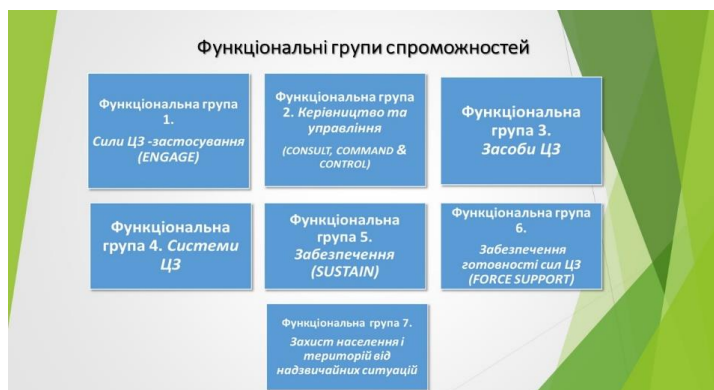


Рисунок 4 – Розподіл спроможностей на функціональні групи, за якими вони вносяться до каталогу (варіант)

*Джерело: розробка авторів*

За результатами порівняння фактичного та необхідного складу ЄДСЦЗ та її складових визначаються органи управління,

аварійно-рятувальні служби, аварійно-рятувальні формування, установи та організації або їх об'єднання, які:

- відповідають вимогам щодо необхідних спроможностей;
- не відповідають вимогам щодо необхідних спроможностей;
- частково відповідають вимогам щодо необхідних спроможностей;
- відсутні в складі ЄДСЦЗ, який існує;
- зайві (надлишкові або такі, що не передбачається використовувати для розв'язання завдань за сценаріями застосування сил ЦЗ).

Визначення (створення) перспективних органів управління, аварійно-рятувальних служб, аварійно-рятувальних формувань, установ, організацій або їх об'єднань (далі – структур) передбачає:

- використання структур, які існують;
- нарощення спроможностей структур, які існують;
- позбавлення зайвих структур;
- формування нових структур.

Варіанти складу ЄДСЦЗ та її складових визначаються через комбінування органів управління, аварійно-рятувальних служб, аварійно-рятувальних формувань, установ та організацій або їх об'єднань. Кожний варіант оцінюється з погляду його ефективності щодо виконання окреслених завдань, а також вартості трансформації складу, що існує, у перспективний. Вартість визначається обсягами ресурсів на переформування складу ЄДСЦЗ, що існує, та складається з витрат на персонал, техніку та оснащення, запаси МТЗ, інфраструктуру.

Показник вартості досягнення необхідних спроможностей за кожним варіантом складу ЄДСЦЗ визначається в цінах базового року.

Ефективність виконання окреслених завдань та вартість досягнення необхідних спроможностей є критерієм вибору оптимального варіанта перспективного складу ЄДСЦЗ.

Під час вибору оптимального варіанта складу ЄДСЦЗ на основі критерію «результат / вартість» та мінімізації ризиків за сценаріями найбільш результативним вважається варіант, який забезпечує необхідний рівень виконання максимальної

кількості завдань за визначеними сценаріями.

Водночас враховуються такі умови:

- відповідність перспективного складу ЄДСЦЗ завданням за сценаріями;

- своєчасність готовності перспективного складу ЄДСЦЗ до виконання завдань за сценаріями;

- уніфікація та сумісність техніки й оснащення, МТЗ у складі сил безпеки та оборони, а також з підрозділами іноземних держав для виконання спільних завдань;

- здатність забезпечити належні соціальні стандарти для персоналу;

- здатність запропонованого складу ЄДСЦЗ до адаптації і виконання нових завдань.

Процес вибору оптимального варіанта складу ЄДСЦЗ та її складових передбачає використання відповідних аналітичних інструментів (системний аналіз, аналіз за допомогою багатомірних критеріїв тощо) та спрямований на визначення найбільш раціонального варіанта створення необхідних спроможностей ЄДСЦЗ (в умовах ресурсних обмежень), які забезпечать виконання визначених завдань за сценаріями.

Визначений перспективний склад ЄДСЦЗ, функціональних і територіальних підсистем та їх ланок розглядається на засіданні відповідної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (комісії з питань надзвичайних ситуацій) і затверджується керівником відповідного органу управління.

**Висновки та напрями подальших досліджень.** Загалом система планування у разі реалізації певних загроз і НС в Україні є доволі розвиненою та впорядкованою. Зокрема, розробляються різні види планів, у тому числі плани реагування на НС і плани заходів цивільного захисту різних рівнів, плани взаємодії суб'єктів управління та сил цивільного захисту ЄДСЦЗ, плани мобілізаційної підготовки і на особливий період тощо. Планування проводиться у масштабах України, галузі, регіону, міста, району, об'єднаної територіальної громади, суб'єкта господарювання.

Разом із тим у законодавстві України не передбачено планування у разі кризових ситуацій, які виходять за межі

надзвичайних ситуацій, та планування на основі спроможностей.

Запровадження планування на основі спроможностей може дати змогу більш якісно здійснювати планування розвитку сил цивільного захисту, гармонізувати бюджетне планування, відійти від «ручного», ситуативного планування та, як кінцевий результат, – надійно захищати населення і території від небезпечних подій.

Проте перехід до планування на основі спроможностей потребує переосмислення всього процесу планування ресурсного забезпечення ЄДСЦЗ та розв'язання низки окремих проблемних питань:

- формування відповідного термінологічного апарату, передусім пов'язаного з поняттям «спроможності»;

- запровадження нових, специфічних елементів циклу ресурсного планування: оцінювання (огляду) спроможностей сил ЦЗ та оцінювання ризиків, пов'язаних з вибором того чи іншого варіанта розвитку спроможностей залежно від наявного фінансового ресурсу;

- розроблення методик переведення спроможностей у кількісно-якісні показники, передусім для формування відповідних організаційних структур;

- уточнення (перерозподіл) функцій і завдань, а також відповідальних за їх виконання в МВС та ДСНС.

Упровадження в практику діяльності ДСНС планування на основі спроможностей дасть змогу значно покращити якість планування, підвищити здатність ЄДСЦЗ до виконання завдань за призначенням. Водночас забезпечуватиметься активна участь України в реалізації Спільної безпекової політики Європейського Союзу та співробітництво з НАТО.

Результати процесу розвитку спроможностей стимулюватимуть розвиток науки у сфері цивільного захисту, технологій та механізмів постачання й закупівель програм підготовки особового складу сил ЄДСЦЗ до виконання завдань відповідно до практики євроатлантичних держав.

### **Список використаних джерел**

1. Горбулін В. П., Крикун П. М. Розвиток оборонного планування як

- складової національної системи планування у сфері безпеки і оборони за умов наближених до процедур та стандартів НАТО : аналітична записка. Київ : НІСД, 2017. 17 с.
2. Горбулін В. П., Качинський А. Б. Стратегічне планування : вирішення проблем національної безпеки : монографія. Київ : НІСД, 2010. 288 с.
  3. Биченков В. В., Бутенко М. П. Автоматизація процесу розподілу фінансових оборонних ресурсів під час оборонного планування на основі спроможностей. *Наука і оборона*. 2017. № 3/4. С. 26–32.
  4. Vychenkov, V., Koretskyi, A., Oksiuk O., & Vialkova, V. Assessment of capabilities of military groupings (forces) based on the functional group «Engage». *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*. 2018. № 3(95), P. 33–44. URL : <https://doi.org/10.15587/1729-4061.2018.142175> (last accessed : 01.08.2022).
  5. Резнікова О. О., Войтовський К. Є., Лепіхов А. В. *Щодо удосконалення планування на випадок кризових ситуацій* : аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень : вебсайт. URL : <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/schodo-udoskonalenyu-planuvannya-na-vipadok-krizovikh-situaciy> (дата звернення : 15.08.2022).
  6. Малишев О. В., Малишева Н. Р., Калмиков В. Г., Левчук О. В. Оборонне планування на основі спроможностей в Україні : поточний стан і перспективи. *Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони ім. Івана Черняховського*. 2020. № 3(70). URL : <https://doi.org/10.33099/2304-2745/2020-3-70/54-61> (дата звернення : 16.08.2022).
  7. Саганюк Ф., Павліковський А., Щипанський П. та ін. Оборонний огляд : український вимір 2014–2018 : монографія / за заг. ред. д. військ. н., проф. І. Руснака. Київ : МО та ГШ ЗС України, НУОУ, 2019. 196 с.
  8. Денежкін М. М. Вплив оцінювання та аналізу спроможностей на визначення заходів розвитку Збройних сил України. *Збірник наукових праць Харківського національного університету Повітряних Сил*. 2018. № 3(57). С. 57–63.
  9. Денежкін М. М., Крикун П. М., Руснак І. С. Проблеми проведення комплексного огляду сектора безпеки та оборони України, погляди на його організацію та вирішення завдань. *Наука і оборона*. 2014. № 4. С. 3–10.
  10. Цивільний захист : підручник / О.І. Запорожець та ін. Київ, 2015. 263 с.
  11. Ярослав Бедрій, Валерій Малов. Цивільний захист України : навч. посіб. для студентів вищих навчальних закладів. Тернопіль, 2014. 392 с.
  12. Методичні рекомендації щодо розроблення планів з питань цивільного захисту : проект / УкрНДІЦЗ ДСНС України. URL : <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=F6642f23e3e9933cd5ce4eaade39e5c41.pdf> (дата звернення : 01.08.2022).
  13. Про національну безпеку України : Закон України від 21.06.2018 р. № 2469-VIII. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2469-19> (дата звернення : 01.08.2022).

14. Про затвердження Порядку проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту Міністерством внутрішніх справ : постанова КМУ від 22.05.2019 р. № 5. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/507-2019-%D0%BF#Text> (дата звернення : 01.08.2022).
15. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 р. № 5403-VI. Верховна Рада України : вебсайт. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/5403-17> (дата звернення : 01.10.2021).
16. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» : Указ Президента України від 26.05.2015 р. № 287/2015. Верховна Рада України : вебсайт. URL : [https://zakon.rada.gov.ua/laws/ card/287/2015](https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/287/2015) (дата звернення : 01.07.2022).
17. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року «Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України» : Указ Президента України від 14.03.2016 р. № 92. Президент України : офіційне інтернет-представництво. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/922016-19832> (дата звернення : 01.07.2022).
18. Про організацію планування в секторі безпеки і оборони України : Указ Президента України від 16.05.2019 р. № 225. Президент України : офіційне інтернет-представництво. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/2252019-26835> (дата звернення : 01.07.2022).
19. Про організацію оборонного планування в Міністерстві оборони України і Збройних Силах України у 2018 році на 2019–2021 роки : наказ Міністерства оборони України від 19.12.2017 р. № 670. LIGA 360 : вебсайт. URL : [https://ips.ligazakon.net/document/view/MUS\\_29792?an=1](https://ips.ligazakon.net/document/view/MUS_29792?an=1) (дата звернення : 01.07.2022).
20. Рекомендації з оборонного планування на основі спроможностей в Міністерстві оборони України та Збройних Силах України / Міністерство оборони України. Київ, 2017. URL : [https://www.mil.gov.ua/content/other/Recommendationson\\_CBP\\_120617.pdf](https://www.mil.gov.ua/content/other/Recommendationson_CBP_120617.pdf) (дата звернення : 01.08.2022).
21. Henry C. Bartlett, G. Paul Holman, Jr., and Timothy E. Somes. *The Art of Strategy and Force Planning*, in *Strategy and Force Planning*. 4th edition. Newport, R. I. : Naval War College Press, 2004. P. 17–33.
22. *Handbook on Long Term Defence Planning*. RTO Technical Report 69. Paris : NATO Research and Technology Organization, 2003. URL : [www.rta.nato.int/pubs/rdp.asp?RDP=RTO-TR-069](http://www.rta.nato.int/pubs/rdp.asp?RDP=RTO-TR-069) (last accessed : 01.08.2022).
23. *Production, maintenance and management of NATO standardization documents*. AAP-03 Ed. J Ver. 3. URL : <https://www.google.com/url?> (last accessed : 01.08.2022).
24. *Guide to Capability-Based Planning*, TR-JSA-TP3-2-2004. *The Technical Cooperation Program. Joint Systems and Analysis Group, Technical Panel 3, MORS Workshop*, Oct. 2004. URL : [www.mors.org/meetings/cbp/read/TP-3\\_CBP.pdf](http://www.mors.org/meetings/cbp/read/TP-3_CBP.pdf) (last accessed : 01.10.2021).
25. Todor Tagarev. *The Art of Shaping Defense Policy : Scope, Components,*

- Relationships (but no Algorithms), Connections. *The Quarterly Journal* 5. 2006. № 1. P. 15–34. URL : <https://consortium.pims> (last accessed : 01.08.2022).
26. Калиненко Л. В., Слюсар А. А., Фомін А. І., Борисова А. С. Спроможності у сфері цивільного захисту. *Науковий вісник : Цивільний захист та пожежна безпека*. 2020. № 1(9). С. 4–13.
27. Слюсар А. А. Огляд цивільного захисту як інструмент формування стратегії розвитку цивільного захисту на основі спроможностей. *Спроможності функціональних та територіальних підсистем ЄДСЦЗ для оперативного розв'язання завдань за призначенням* : матеріали 22 всеукраїнської наук.-практ. конф., м. Київ, 27 жовт. 2021. Київ, 2021. С. 253–261. URL : <https://idundcz.dsns.gov.ua/uk/naukovi-konferenciyi/22-vseukrayinska-naukovo-practicna-konferenciya> (дата звернення : 01.08.2022).
28. Фомін А. І. Алгоритм проведення огляду цивільного захисту. *Спроможності функціональних та територіальних підсистем ЄДСЦЗ для оперативного розв'язання завдань за призначенням* : матеріали 22 всеукраїнської наук.-практ. конф. м. Київ, 27 жовт. 2021. Київ, 2021. С. 280–284. URL : <https://idundcz.dsns.gov.ua/uk/naukovi-konferenciyi/22-vseukrayinska-naukovo-practicna-konferenciya> (дата звернення : 10.08.2022).
29. Калиненко Л. В., Яковлева Я. А. Структура єдиного каталогу спроможностей цивільного захисту : функціональні групи й підгрупи, порядок присвоєння кодів. *Спроможності функціональних та територіальних підсистем ЄДСЦЗ для оперативного розв'язання завдань за призначенням* : матеріали 22 всеукраїнської наук.-практ. конф. м. Київ, 27 жовт. 2021. Київ, 2021. С. 111–120. URL : <https://idundcz.dsns.gov.ua/uk/naukovi-konferenciyi/22-vseukrayinska-naukovo-practicna-konferenciya> (дата звернення : 10.08.2022).

## **References**

1. Gorbulin, V. P. (2017). Rozvytok oboronogo planuvannia yak skladovoyi natsionalnoyi systemy planuvannia u sfiri bezpeky i oborony za umov nablyzhenyh do protsedur ta standartiv NATO [Development of the defensive planning as a component national system of planning in the field of safety and defensive at terms close to procedures and standards of NATO]. Kyiv: NISS [in Ukrainian].
2. Gorbulin, V. P., Kachynskiy, A. (2010). Strategichne planuvannia: vyrishennia problem natsionalnoi bezpeky [Strategic planning: decision of problems of national safety]. Kyiv: NISS [in Ukrainian].
3. Bychenkov, V., Batenko, M. (2017). Avtomatyzatsia protsesu rozpodilu finansovyh oboronnyh resursiv pid chas oboronogo planuvannia na osnovi spromozhnosti [Automation of process of allocation of financial defensive resources is during the defensive planning on the basis of possibilities]. *Nauka i oborona*, 3/4, 26–32. [in Ukrainian].

4. Bychenkov, V., Koretskyi, A., Oksiuk, O., & Vialkova, V. (2018). Assessment of capabilities of military groupings (forces) based on the functional group «Engage». *Eastern-European Journal of Enterprise Technologies*, 3(95), 33–44. doi.org/10.15587/1729-4061.2018. 142175 [in English].
5. Reznikova, O. O., Voitovskiy, K. Ye., Lepikhov, A. V. Shchodo udoskonalennia planuvannia na vypadok kryzovykh sytuatsii: analitychna zapyska. Ofitsiynyi sait Natsionalnyi instytut stratehichnykh doslidzhen [Official website of the National Institute of Strategic Studies]. Retrieved from <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/schodo-udoskonalenny-a-planuvannya-na-vipadok-krizovykh-situaciy> [in Ukrainian].
6. Malyshev, O. V., Malysheva, N. R., Kalmykov, V. H, Levchuk, O. V. (2020). Oboronne planuvannia na osnovi spromozhnosti v Ukraini: potochnyi stan i perspektyvy [Capability-based defense planning in Ukraine: current state and prospects]. *Zbirnyk naukovykh prats Tsentru voienno-stratehichnykh doslidzhen Natsionalnoho universytetu oborony im. Ivana Cherniakhovskoho*, № 3(70). doi.org/10.33099/2304-2745/2020-3-70/54-61 [in Ukrainian].
7. Saganiuk, F., Pavlikovskiy, A., Shchypanskyi, P. ta insh. (2019). Oboronnyi oghliad ukrainskyi vymir 2014–2018: monografia [Defense overview of the Ukrainian dimension 2014–2018]. I. Rusnak (Ed.). Kyiv MO ta GSH ZS Ukrainy, NUOU [in Ukrainian].
8. Denezhkin, M. (2018). Vplyv otsiniuvannia ta analizu spromozhnosti na vyznachennia zahodiv rozvytku Zbroinyh syl Ukrainy [Influence of evaluation and analysis of possibilities is on determination of measures of development of Military powers of Ukraine]. *Zbirnyk naukovykh prats Kharkivskoho natsionalnoho universytetu Povitrianykh Syll*, 3(57), 57–63. [In Ukrainian].
9. Dieniezhkin, M. M., Krykun, P M., Rusnak, I. S. (2014). Problemy provedennia kompleksnoho ohliadu sektora bezpeky ta oborony Ukrainy, pohliady na yoho orhanizatsiiu ta vyrishennia zavdan. [Problems of leadthrough of complex review of sector of safety and defensive of Ukraine, looks to his organization and decision of tasks]. *Nauka i oborona*, 4, 3–10. [in Ukrainian].
10. Zaporozhets, O. I. (2015). Tsyvilnyi zahysyt [Civil defence]. Kyiv, [in Ukrainian].
11. Bedrii, Y., Malov, V. (2014). Tsyvilnyi zahust Ukrainy [Civil defence of]. Ternopil [in Ukrainian].
12. Metodychni rekomendatsii shchodo rozroblennia planiv z pytan' tsyvilnogo zahystu [Methodical recommendations are in relation to development of plans on questions civil defence]: proekt / URICD. URL : <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=F6642f23ece9933cd5ce4eaade39e5c41.pdf> [in Ukrainian].
13. On the national security of Ukraine: Law of Ukraine dated June 21, 2018. № 2469-VIII. Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2469-19> [in Ukrainian].

14. On the approval of the Procedure for conducting a review of public safety and civil protection by the Ministry of Internal Affairs: resolution of the CMU from 22 May 2019, № 5. Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/507-2019-%D0%BF#Text> [in Ukrainian].
15. Civil Protection Code of Ukraine: Law of Ukraine dated 02 October 2012, № 5403-VI. Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/5403-17> [in Ukrainian].
16. On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated May 6, 2015 «On the National Security Strategy of Ukraine»: Decree of the President of Ukraine dated May 26 2015, № 287/2015. Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/287/2015> [in Ukrainian].
17. On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated March 4, 2016 «On the Concept of the Development of the Security and Defense Sector of Ukraine»: Decree of the President of Ukraine dated March 14, 2016 № 92. President of Ukraine: official online representation. Retrieved from <https://www.president.gov.ua/documents/922016-19832> [in Ukrainian].
18. On the organization of planning in the security and defense sector of Ukraine: Decree of the President of Ukraine from May 16 2019, № 225. President of Ukraine: official online representation. Retrieved <https://www.president.gov.ua/documents/2252019-26835> [in Ukrainian].
19. On the organization of defense planning in the Ministry of Defense of Ukraine and the Armed Forces of Ukraine in 2018 for 2019–2021: Order of the Ministry of Defense of Ukraine from 19 December 2017, № 670. LIGA 360: website. Retrieved from <https://ips.ligazakon.net/document/view/MUS29792?an=11> [in Ukrainian].
20. Rekomendatsii z oboronogo planuvannia na osnovi spromozhnosti v Ministerstvi obrony Ukrainy ta zbroynyh sylah Ukrainy [Recommendations for defense planning based on capabilities in the Ministry of Defense of Ukraine and the Armed Forces of Ukraine]. (2017). Ministerstvo obrony Ukrainy, Kuiv, Retrieved from: [https://www.mil.gov.ua/content/other/Recommendationson\\_CBP\\_120617.pdf](https://www.mil.gov.ua/content/other/Recommendationson_CBP_120617.pdf) [in Ukrainian].
21. Henry, C. Bartlett, G. Paul Holman, Jr., and Timothy E. Somes (2004). *The Art of Strategy and Force Planning*, in *Strategy and Force Planning*. 4th edition. Newport, R. I.: Naval War College Press, 17–33. [in English].
22. *Handbook on Long Term Defence Planning*. RTO Technical Report 69. Paris: NATO Research and Technology Organization, 2003. Retrieved from [www.rta.nato.int/pubs/rdp.asp?RDP=RTO-TR-069](http://www.rta.nato.int/pubs/rdp.asp?RDP=RTO-TR-069) [in English].
23. Production, maintenance and management of NATO standardization documents. AAP-03 Ed. J Ver. 3. Retrieved from <https://www.google.com/url?> [in English].
24. Guide to Capability-Based Planning, TR-JSA-TP3-2-2004. (2004). *The Technical Cooperation Program. Joint Systems and Analysis Group, Technical Panel 3, MORS Workshop*. Retrieved from [www.mors.org/](http://www.mors.org/)

- meetings/cbp/read/TP-3\_CBP.pdf [in English].
25. Todor Tagarev. (2006). The Art of Shaping Defense Policy: Scope, Components, Relationships (but no Algorithms), Connections. *The Quarterly Journal* 5, № 1, 15–34. Retrieved from <https://consortium.pims> [in English].
26. Kalynenko L, Slusar, A., Fomin, A., Borysova, A. (2020). Spromozhnosti u sferi tsyvilnogo zahystu [Capability of civil protection]. *Naukovyi visnyk: Tsyvilnyi zahyst ta pozhezhna bezprka*, 1, 4–13. [In Ukrainian].
27. Sliusar, A. A. (2021). Ohliad tsyvilnogo zakhystu yak instrument formuvannia stratehii rozvytku tsyvilnogo zakhystu na osnovi spromozhnosti [Review of civil defense as a tool for forming a capacity-based civil defense development strategy], Spromozhnosti funktsionalnykh ta terytorialnykh pidsystem YeDSTsZ dlia operatyvnoho rozviazannia zavdan za pryznachenniam : materialy 22 Vseukrainskoi nauk.-prakt. konf. [Capabilities of the functional and territorial subsystems of the EDSCZ for the operational solution of tasks as assigned: materials of 22 All-Ukrainian science and practice. conf.]. Kyiv. Retrieved from <https://idundcz.dsns.gov.ua/uk/naukovi-konferenciyi/22-vseukrayinska-naukovo-practicna-konferenciya> [In Ukrainian].
28. Fomin, A. I. (2021). Alhorytm provedennia ohliadu tsyvilnogo zakhystu. [Algorithm for carrying out a review of civil protection], *Spromozhnosti funktsionalnykh ta terytorialnykh pidsystem YeDSTsZ dlia operatyvnoho rozviazannia zavdan za pryznachenniam: materialy 22 Vseukrainskoi nauk.-prakt. konf.* [Capabilities of the functional and territorial subsystems of the EDSCZ for the operational solution of tasks as assigned: materials of 22 All-Ukrainian science and practice. conf.]. Kyiv. Retrieved from <https://idundcz.dsns.gov.ua/uk/naukovi-konferenciyi/22-vseukrayinska-naukovo-practicna-konferenciya> [In Ukrainian].
29. Kalynenko, L. V., Yakovlieva, Y. A. (2021). Struktura yedynoho katalogu spromozhnosti tsyvilnogo zakhystu: funktsionalni hrupy y pidhrupy, poriadok prysvoiennia kodiv [The structure of the unified catalog of civil protection capabilities: functional groups and subgroups, the procedure for assigning codes], *Spromozhnosti funktsionalnykh ta terytorialnykh pidsystem YeDSTsZ dlia operatyvnoho rozviazannia zavdan za pryznachenniam: materialy 22 Vseukrainskoi nauk.-prakt. konf.* [Capabilities of the functional and territorial subsystems of the EDSCZ for the prompt resolution of assigned tasks]. Kyiv. Retrieved from <https://idundcz.dsns.gov.ua/uk/naukovi-konferenciyi/22-vseukrayinska-naukovo-practicna-konferenciya> [In Ukrainian].

## CAPABILITY-BASED PLANNING IN THE SPHERE OF CIVIL PROTECTION: FEATURES AND PERSPECTIVES

Kalynenko Liudmyla, Sliusar Anatolii,  
Pomazanova Tetiana, Fomin Anatolii

**Abstract.** On results the analysis of home and foreign experience of planning in case of emergency or crisis situations and taking into account the necessities of reformation to the sector of safety and defensive of Ukraine looks over of authors are brought in relation to the use in the system of planning, entered in the field of civil defense, planning on the basis of possibilities and prospect of his input in the process of development of subsystems of the single state system of civil defense. The most important function of civil protection management of the unified state system is the planning of its activities. A significant role is played by solving the tasks of protecting the population, territories, natural environment and property from emergency situations by preventing such situations, eliminating their consequences and providing assistance to victims in peacetime and in special periods. This is due to the fact that when solving these tasks, management is carried out under conditions of strict time constraints, the absence of the need to supply material and other resources, and the complexity of organizing interaction of different composition and purpose. Capability assessment and capability-based planning in Ukraine was initiated in the field of defense and taking into account the approaches adopted by NATO member states. Since 2017, it has been developing quite intensively. At the same time, in the field of security and, in particular, in the field of civil protection, these concepts are new, and they have been introduced since the beginning of work on the creation of the Strategy of Public Safety and Civil Protection of Ukraine. The aim of research of this work is determination of the possible going near the input of the planning system on the basis of possibilities in the field of the management of ЄДЦПЗ taking into account experience of the defensive planning on the basis of possibilities in Armed forces of Ukraine. The introduction into the activities of the State Emergency Service of Planning on the basis of favorability can make it possible to more effectively develop planning for the development of civil defense forces, harmonize budget planning, move away from «manual», situational planning and, as a final result, improve the state of the state's security environment, increase the ability of the SSSCD to perform tasks as assigned. At the same time, active participation of Ukraine in the implementation of the Common Security Policy of the European Union and cooperation with NATO is ensured.

**Keywords:** possibility, forces of civil defense, single state system of civil defense, operative (battle, special) possibilities, planning on the basis of possibilities, implementation of tasks on purpose.