

УДК 351:355.58

DOI [https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-6\(72\)-9](https://doi.org/10.32689/2523-4625-2023-6(72)-9)

### **Інна СЕМЕНЕЦЬ-ОРЛОВА**

доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри державного управління, Міжрегіональна Академія управління персоналом, вул. Фрометівська, 2, м. Київ, Україна, 03039  
ORCID: 0000-0001-9227-7426

### **Наталія ЩУР**

кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного адміністрування, Міжрегіональна Академія управління персоналом, вул. Фрометівська, 2, м. Київ, Україна, 03039  
ORCID: 0000-0002-7648-7893

### **Іван СЕРВЕЦЬКИЙ**

доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри національної безпеки, Міжрегіональна Академія управління персоналом, вул. Фрометівська, 2, м. Київ, Україна, 03039  
ORCID: 0000-0002-5713-8911

### **Inna SEMENETS-ORLOVA**

Doctor of Sciences in Public Administration, Professor, Head of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 2, Frometivska Str, Kyiv, Ukraine, 03039  
ORCID: 0000-0001-9227-7426

### **Natalia SHCHUR**

Candidate of Sciences in Public Administration, Associate Professor at the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, 2, Frometivska Str, Kyiv, Ukraine, 03039  
ORCID: 0000-0002-7648-7893

### **Ivan SERVETSKY**

Doctor of Juridical Sciences, Associate Professor, Head of the Department of National Security, Interregional Academy of Personnel Management, 2, Frometivska Str, Kyiv, Ukraine, 03039  
ORCID: 0000-0002-5713-8911

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ НА ПРИКЛАДІ ЗНИЖЕННЯМ РИЗИКУ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ ПРИРОДНОГО І ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРУ**

## **ORGANIZATIONAL AND LEGAL PRINCIPLES OF PUBLIC REGULATION OF CIVIL PROTECTION ON THE EXAMPLE OF REDUCING THE RISK OF EMERGENCY SITUATIONS OF NATURAL AND MAN-MADE NATURE**

*Проаналізовано управління як свідомий цілеспрямований впорядковувачий вплив суб'єкта управління на об'єкт, визначено, що соціальне управління має особливий об'єкт впливу – суспільні процеси, поведінку та діяльність людей. Головна особливість державного управління визначається тим, що його здійснює держава в особі її органів та посадових осіб, що не виключає делегування певних повноважень іншим суб'єктам. Сучасні погляди зарубіжних та вітчизняних науковців перебувають в руслі такого розуміння, хоч окремі автори намагаються деталізувати деякі сторони цього явища.*

*Наголошено на необхідності забезпечення безпеки громадян та зменшення збитків від стихійних лих та техногенних катастроф, що обумовлює теоретичне переосмислення змісту діяльності державних інституцій, спрямованих на зниження ризику надзвичайних ситуацій. Реалізація державної політики в сфері запобігання та реагування на надзвичайні ситуації, що за нинішніх умов зазвичай асоціюється з функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту (далі – ЄДСЦЗ), засвідчила наявність не лише певних здобутків, а й низки проблем. Наприклад, проблема зниження ризику надзвичайної ситуації, яка мала б об'єднати причетні до її вирішення різноманітні державні інституції, у діяльності*

переважної більшості з них або взагалі не враховується, або розглядається як другорядна. Це зумовлює необхідність пошуку шляхів розбудови організаційно-правових засад державного управління щодо зниження ризику надзвичайної ситуації, що, насамперед, визначає потребу у з'ясуванні сутності таких засад.

**Ключові слова:** державне регулювання, управління, безпека, національна безпека, цивільний захист, надзвичайна ситуація.

*Management was analyzed as a conscious, purposeful, regulating influence of the subject of management on the object, it was determined that social management has a special object of influence – social processes, behavior and activities of people. The main feature of state administration is determined by the fact that it is carried out by the state in the person of its bodies and officials, which does not exclude the delegation of certain powers to other subjects. Modern views of foreign and domestic scientists are in line with this understanding, although some authors try to detail some aspects of this phenomenon.*

*The need to ensure the safety of citizens and reduce losses from natural disasters and man-made disasters is emphasized, which requires a theoretical rethinking of the content of the activities of state institutions aimed at reducing the risk of emergency situations. The implementation of the state policy in the field of prevention and response to emergency situations, which under current conditions is usually associated with the functioning of the unified state system of civil protection (hereinafter referred to as the Civil Protection System), proved the presence of not only certain achievements, but also a number of problems. For example, the problem of reducing the risk of an emergency situation, which should unite various state institutions involved in its solution, is either not taken into account at all or is considered secondary in the activities of the vast majority of them. This makes it necessary to find ways to develop the organizational and legal foundations of state administration to reduce the risk of an emergency situation, which, first of all, determines the need to clarify the essence of such foundations.*

**Key words:** government regulation, governance, security, national security, civil defense, emergency.

**Постановка проблеми.** Розгляд змістовного навантаження поняття «організаційно-правові засади державного управління» доречно розпочати із з'ясування сутності «засад». При цьому необхідно звернутися до словника сучасної української мови, де слово «засади» тлумачиться як основа чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь; вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки; спосіб, метод здійснення чогось. Заслугує на увагу позиція М. І. Шатернікова, який характеризує категорію «засада» як визначальність, основоположність, загальнотеоретичну важливість досліджуваного явища. Відтак засади державного управління можна визначити як основоположні принципи та правила, що спрямовують, організують та регулюють вплив держави на суспільні процеси, поведінку та діяльність людей.

**Аналіз останніх публікацій.** Досить поширеним також є використання в науці державного управління терміна «організаційні засади». Зокрема, В.А. Яцук слушно розкриває поняття «організаційні засади» як сукупність організаційних інструментів, за допомогою яких досягається налагодження, упорядкування, приведення чогось у систему або досягається поставлена мета. Розвиваючи ці міркування під такими організаційними інструментами, які стосуються окремих сфер чи галузей державного управління, ми розуміємо управлінські рішення та засоби їх практичної реалізації, що визначають організаційну структуру, статус елементів цієї структури, характер взаємозв'язків між цими елементами, принципи, форми та способи її

функціонування. Організаційні та правові засади, взаємодіючи між собою, постають як цілісний механізм, що забезпечує практичне здійснення державного управління у відповідній сфері (галузі).

Звертаючись до інтегрованого поняття «організаційно-правових засад державного управління» необхідно констатувати відчутний брак наукових напрацювань, де науковці надавали би визначення цьому поняттю. Прикладом може бути достатньо популярний навчальний посібник «Державне управління в Україні: організаційно-правові засади», де власне визначення предмету навчального курсу відсутнє.

Одна з небагатьох дослідників цього поняття, Н. В. Лукашук, формулює визначення «організаційно-правових засад державного управління» як цілісного системного управлінського явища на основі розгляду та виокремлення його окремих складових. Зокрема, авторка справедливо зазначає, що змістовно управлінська діяльність складається з певних правових форм (правовстановлення та правореалізація) та організаційних форм (організаційні дії та матеріально-технічні операції) [8].

Якщо правова форма, зазначає науковець, передбачає імперативність і формальну визначеність у волевиявленні суб'єкта управління, то організаційні форми рухомі, динамічні, передбачають зіставлення різноманітних точок зору, дискусії, пошуки компромісів, розгляд альтернативних варіантів, ліній поведінки для досягнення поставлених цілей. Через них матеріалізуються правові форми управління, функціонує механізм реалізації права [8].

Зазвичай під безпекою передбачається захищеність від зовнішніх воєнних загроз або ризиків для держави від внутрішніх загроз. Останнім часом традиційне поняття безпеки доповнилось іншими поняттями. До воєнних загроз приєдналися гібридні, інформаційні та кіберзагрози, небезпека тероризму, зростаючий ризик виникнення НС та небезпечних захворювань, що поєднуються з економічними, політичними, соціальними та екологічними ризиками.

За визначенням В. П. Горбуліна, безпека – це, відповідно, стан захищеності життєво важливих інтересів особистості, суспільства і держави, а також довкілля в різних сферах життєдіяльності від внутрішніх і зовнішніх загроз.

**Мета статті** – здійснити концептуальний аналіз організаційно-правових засад державного регулювання цивільного захисту.

**Виклад основного матеріалу.** На методологічному рівні, як універсальне, пропонуємо таке визначення змісту безпеки: «безпека – це об'єкт всіх суспільних відносин, що визначається станом умов, здатністю, властивостями, комплексом організаційних, технічних та інших заходів, засобів, відсутністю неприпустимого, будь-якого ризику, множиною факторів, станом процесу (чи процесів), множиною нормованих властивостей, комплексом ознак у певній сфері (галузі, напрямі) життєдіяльності людини, суспільства, держави, міжнародного співтовариства».

Н.В. Лукашук слушно зазначає, що стійкість та довготривалість управлінських впливів у правовій формі забезпечуються передусім прийняттям нормативно-правових актів, які за своїми юридичними властивостями якраз і розраховані на тривале багаторазове застосування. Правоположення, викладені в таких актах, можна в широкому розумінні відносити до засадничих положень державного управління в певній галузі [8, с. 15–16]. Організаційні засади державного управління визначаються нею як положення-принципи, які втілюються в організаційній діяльності влади, а правові засади – як положення, які відображені в нормативно-правових актах. [8, с. 16].

Наше розуміння сутності зниження ризику надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру потребує співвіднесення «зниження ризику» із «надзвичайними ситуаціями природного і техногенного характеру».

У. Бек, автор поняття «суспільство ризику», розумів під цим поняттям модель сучасного світу та стверджував, що безпека в ньому стає одним із найважливіших благ.

Звертаючись до поняття «ризик», необхідно відзначити, що це поняття широко вживається в багатьох суспільних і природничих науках. Здебільшого ризик розуміється як поєднання ймовірності та наслідків настання несприятливих подій. Утім кожна з галузей науки має свій предмет і спрямованість дослідження ризику. Наприклад, виокремлюють політичний, економічний, соціальний, інформаційний та інші види ризику.

Законодавство у сфері цивільного захисту не визначає терміна «ризик». Це поняття законодавець встановив винятково щодо об'єктів підвищеної небезпеки (ОПН), де ризик визначається як ступінь ймовірності певної негативної події, яка може відбутися в певний час або за певних обставин на території ОПН і/або за його межами.

Законодавством з питань державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності «ризик» визначається як «кількісна міра небезпеки, що враховує ймовірність виникнення негативних наслідків від здійснення господарської діяльності та можливий розмір втрат від них». Прийнятним ризиком вважається соціально, економічно, технічно і політично обґрунтований ризик, який не перевищує гранично допустимого рівня.

Попри те, що в теорії безпеки на міждисциплінарному рівні уніфікованого визначення поняття «ризик» досі не запропоновано, все більше дослідників розуміють ризик як кількісну міру безпеки або шкалу, за допомогою якої можна порівнювати між собою різні види загроз і визначати відповідний рівень безпеки, тобто міру захищеності. В.П. Горбулін та А.Б. Качинський цілком слушно пропонують тлумачити «ризик» як прогнозовану векторну величину збитку, що може виникати внаслідок ухвалення рішень в умовах невизначеності та реалізації загрози. Ризик, за обґрунтованим визначенням цих науковців, є кількісною мірою безпеки, що дорівнює добутку ймовірності реалізації даної загрози на ймовірність величини (величину) можливого збитку від неї.

Зауважимо, що в більш загальному плані ризик передбачає як негативні так і позитивні наслідки. Він є неодмінним супутником економічного розвитку. І якщо високий ризик визначає очікувані майбутні збитки, то критичне його зниження буде мати негативне значення з точки зору втрачених можливостей для розвитку. А отже, ризик можна визначити як рівень невизначеності результатів (негативних або позитивних) внаслідок обраної дії (або бездіяльності) [7, с. 22].

На нашу думку, більш ємким є визначення, надане ще у 2009 році В.П. Горбуліним та А.Б. Качинським: «Надзвичайна ситуація (далі – НС) – обставина на певній території, що склалася внаслідок аварії, небезпечного природного явища, катастрофи, стихійного лиха тощо, котрі можуть призвести або вже призвели до людських жертв, значних матеріальних і фінансових втрат, завдали шкоди здоров'ю людей або довкіллю, а також до порушення нормальних умов життєдіяльності людей».

Поняття «катастрофа» КЦЗУ визначається як велика за масштабами аварія чи інша подія, що призводить до тяжких наслідків. Термін «катастрофа» зустрічається у визначенні поняття «небезпечна подія» у переліку таких подій поряд із аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією та епіфітотією. Так само у визначенні «надзвичайної ситуації» та у всьому тексті КЦЗУ термін «катастрофа» вживається у значенні небезпечної події, що за визначених умов спричиняє НС. Такий стан справ красномовно свідчить про те, що в українському законодавстві терміни «катастрофа» та «надзвичайна ситуація» не є синонімічними.

В офіційних міжнародних документах термін «*emergency*» (з англ. – надзвичайна ситуація) майже не зустрічається, позаяк термін «*disaster*» (з англ. – катастрофа) уживається незрівнянно частіше. Так наприклад, затверджена у 2017 році Генеральною Асамблеєю ООН [5] доповідь Міжурядової робочої групи експертів відкритого складу з індикаторів та термінології щодо зниження ризику катастроф [3] містить оновлений глосарій термінів щодо ЗРК (далі – Глосарій ООН), де термін «*emergency*» має явні ознаки другорядності, адже його визначення дається в анотації до терміна «*disaster*».

В той же час важливо наголосити, що у міжнародній термінології щодо ЗРК, «*disaster*» та «*emergency*» не розглядаються суто як події, а визначаються як певна сукупність наслідків небезпечних подій, включаючи суттєве погіршення умов життєдіяльності людей, інші негативні наслідки.

Термін «*disaster*» у Глосарії ООН визначається як серйозне порушення функціонування місцевої громади або суспільства в будь-якому масштабі внаслідок небезпечної події, що у поєднанні з умовами впливу, вразливості та потенціалу призводить до одного або декількох наслідків, таких як людські втрати, матеріальні, економічні та екологічні збитки і впливи [3].

Серед пояснень до цього терміна йдеться, що «*emergency*» іноді використовується як

взаємозамінний із терміном «*disaster*», як, наприклад, в контексті біологічних та технологічних небезпек або НС у сфері охорони здоров'я, які, однак, можуть також стосуватися небезпечних подій, що не призводять до серйозних порушень функціонування суспільства [3].

У цьому контексті ще раз звернемося до Глосарію ООН. В анотації до терміна «*disaster*» зазначається, що наслідки катастрофи можуть бути миттєві і локальні, проте нерідко вони бувають масштабними і довготривалими. Наслідки можуть стати серйозним випробуванням або перевищити здатність місцевої громади чи суспільства подолати їх власними ресурсами, і тому потребуватимуть зовнішньої допомоги, яка може надходити від сусідніх структур або з джерел на національному чи міжнародному рівнях [5].

Отже, показник спроможності місцевої громади чи суспільства самотужки подолати наслідки небезпечної події і є основою для визначення (або не визначення) такої ситуації катастрофою. Останнє вказує на певну суб'єктивність такого рішення, тобто в кожному окремому випадку ця «серйозність» залежить від наявності на відповідному рівні необхідного потенціалу протидії катастрофам, а практично – від рішення конкретних посадових осіб щодо їх достатності.

Отже, той факт, що поняття «*disaster*» є більш вживаним на глобальному рівні виправданий з огляду на те, що допомога міжнародних структур, як правило, спрямовується країнам, які офіційно визнали недостатність власних сил для ліквідації наслідків катастрофічної події.

Таким чином, порівнюючи наведені у цьому підрозділі визначення слід дійти висновку, що найближчим українським відповідником поняття «*disaster*» є поняття «*надзвичайна ситуація*». І навпаки, використання в науці перекладу «*disaster*» як «*катастрофа*», на нашу думку, може призвести до плутанини у визначеннях цих понять [7, с. 33].

**Висновки.** Попередні узагальнення дають можливість стверджувати, що, принаймні, стосовно національних систем протидії природним і техногенним загрозам терміни «*disaster*» та «*надзвичайна ситуація*» можуть вживатися як тотожні, що є цілком справедливим для українського трактування останнього поняття.

Такий підхід знаходимо у деяких ратифікованих Верховною Радою України міжнародних угодах, наприклад, у Законі України «Про ратифікацію Угоди між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Польща про

співробітництво та взаємну допомогу в галузі попередження катастроф, стихійних лих, інших надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків, де катастрофи віднесено до надзвичайних ситуацій.

Тому, повертаючись до терміна «надзвичайна ситуація», враховуючи визначення, надані у вітчизняному законодавстві та нау-

кових джерелах і виходячи із зазначеного вище авторського підходу, визначимо надзвичайну ситуацію як поєднання обставин, що за реалізації імовірних загроз напевно призведе до порушення нормальних умов життєдіяльності населення, втрат та збитків, кількісні значення яких характеризується ризиком.

### Література:

1. Emergency Management Guide. Emergency Management System (ICS), US Coast Guard. Washington, okr. Columbia, 20593. 2001. 254 p.
2. Radchenko O., Kovach V., Radchenko O., Kriukov O., Sydoruk L., Sharov P., Semenets-Orlova I. Principles of natural capital preservation in the context of strategy of state environmental safety. In *E3S Web of Conferences*, 2021, Vol. 280, p. 09024. EDP Sciences.
3. Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction. UNISDR, Geneva, Switzerland, 2016, 41 p. URL: [https://www.preventionweb.net/files/50683\\_oiewgreportenglish.pdf](https://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreportenglish.pdf), c. 13.
4. Report on global disasters: the role of information in disasters // International. Federation of the Red Cross and Red Crescent. Geneva, 2005. 40 p.
5. Resolution adopted by the General Assembly on 2 February 2017. United Nations, A/RES/71/276, 2017. URL: [http://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1702972\\_en.pdf](http://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1702972_en.pdf)
6. Semenets-Orlova I., Rodchenko L., Chernenko I., Druz O., Rudenko M., Poliuliakii, R. Requests for public information in the state Administration in situations of military operations. *Ann. Fac. Der. U. Extremadura*, 2022, 38, 249.
7. 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.
8. Лукашук Н. В. Організаційно-правові засади державного управління у сфері енергоефективності України як предмет наукового осмислення. Збірник наукових праць НАДУ при Президентіві України. К. : Вид-во НАДУ. 2018. Вип. 1. С. 11–26.

### References:

1. Emergency Management Guide (2021). *Emergency Management System (ICS)*, US Coast Guard. Washington, okr. Columbia, 20593. 254 p.
2. Radchenko, O., Kovach, V., Radchenko, O., Kriukov, O., Sydoruk, L., Sharov, P., & Semenets-Orlova, I. (2021). Principles of natural capital preservation in the context of strategy of state environmental safety. In *E3S Web of Conferences* (Vol. 280, p. 09024). EDP Sciences.
3. Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction (2016). UNISDR, Geneva, Switzerland, 41 p. Retrieved from [https://www.preventionweb.net/files/50683\\_oiewgreportenglish.pdf](https://www.preventionweb.net/files/50683_oiewgreportenglish.pdf), c. 13.
4. Report on global disasters: the role of information in disasters (2005), *International. Federation of the Red Cross and Red Crescent*. Geneva. 40 p.
5. Resolution adopted by the General Assembly on 2 February 2017 (2017). United Nations, A/RES/71/276, 2017. Retrieved from [http://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1702972\\_en.pdf](http://www.preventionweb.net/files/resolutions/N1702972_en.pdf)
6. Semenets-Orlova, I., Rodchenko, L., Chernenko, I., Druz, O., Rudenko, M., & Poliuliakii, R. (2022). Requests for public information in the state Administration in situations of military operations. *Ann. Fac. Der. U. Extremadura*, 38, 249.
7. Kravchenko, R. (2019). Do vyznachennia orhanizatsiino-pravovykh zasad derzhavnoho upravlinnia znyzhenniam ryzyku nadzvychainykh sytuatsii pryrodnoho i tekhnogennoho 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). S. 19–25. [in Ukrainian].
8. Lukashuk, N. (2018). Orhanizatsiino-pravovi zasady derzhavnoho upravlinnia u sferi enerhoefektyvnosti Ukrainy yak predmet naukovoho osmyslennia [Organizational and legal foundations of state administration in the field of energy efficiency of Ukraine as a subject of scientific understanding]. *Zbirnyk naukovykh prats NADU pry Prezidentovi Ukrainy*. K. : Vyd-vo NADU. Vyp. 1. S. 11–26. [in Ukrainian].