

*Кропивницький В.С., докторант ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,
ORCID: 0000-0001-9381-799X*

Kropyvnytskyi V., doctoral student of the Educational, Research and Production center, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv

ТРАНСФОРМАЦІЯ МЕХАНІЗМІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

TRANSFORMATION OF MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF CIVIL PROTECTION IN THE CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION OF UKRAINE

У статті охарактеризовано особливості публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах європейської інтеграції України. Визначено ступінь результативності виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у сфері цивільного захисту. Виокремлено проблемні аспекти та суперечності публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в контексті виконання Угоди про асоціацію. Визначено напрями трансформації механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах європейської інтеграції України.

Ключові слова: *публічне управління та адміністрування, цивільний захист, механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, європейська інтеграція, Угода про асоціацію між Україною та ЄС.*

The article describes the features of public administration in the sphere of civil protection in the context of European integration of Ukraine. The degree of effectiveness of the implementation of the Association Agreement between Ukraine and the European Union in the sphere of civil protection is determined. The problematic aspects and contradictions of public administration in the sphere of civil protection in the context of the implementation of the Association Agreement are highlighted. The directions of transformation of mechanisms of public administration in the sphere of civil protection in the conditions of European integration of Ukraine are determined.

Key words: *public administration, civil protection, mechanisms of public administration in the sphere of civil protection, European integration, Association Agreement between Ukraine and the EU.*

Постановка проблеми. Сьогодні Україну та ЄС поєднує міцне політичне та економічне партнерство і взаємна підтримка. У 2020 р. Україна приєдналася до майже 90% заяв Європейського Союзу щодо міжнародних подій та підходів до їх врегулювання. Водночас Європейський Союз

зберігає санкційний тиск на Росію через її агресію на Донбасі та окупацію Криму.

В сучасних умовах вже практично немає сфер, які б не були охоплені євроінтеграційними процесами, а отже, перелік питань порядку денного України – ЄС з кожним роком дедалі розширюється. Політична та економічна асоціація та інтеграція України з Європейським Союзом залежить від досягнень України в забезпеченні поваги до спільних цінностей, а також від прогресу в імplementації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, з іншої сторони [6].

Угода про асоціацію – це дорожня карта реформ, які проводяться в нашій державі та індикатор прогресу в наближенні до стандартів ЄС у відповідних сферах: політичній, економічній, правовій, екологічній, а також у сфері цивільного захисту. Тобто захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, а також захист життя й здоров'я громадян України від небезпечних наслідків аварій і катастроф техногенного, екологічного, природного й військового характеру [4] є необхідною передумовою подальшої європейської інтеграції України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань сучасного стану та оцінки ефективності та результативності системи публічного управління та адміністрування, в тому числі у сфері цивільного захисту в умовах європейської інтеграції України присвятили свої публікації такі вчені, як Андреев С., Артьомов І., Бакуменко В., Бондаренко В., Вітер Д. та інші [1; 2; 3]. Однак чимало питань стосовно напрямів трансформації системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах європейської інтеграції України залишаються недостатньо дослідженими.

Постановка завдання. Метою статті є визначення напрямів трансформації механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах європейської інтеграції України.

Виклад основного матеріалу. Кожен громадянин України має право на захист свого життя і здоров'я від наслідків аварій, катастроф, пожеж, стихійного лиха та на вимогу гарантій забезпечення реалізації цього права від органів державної влади [5]. Належна реалізація органами державної влади зазначеної функції цивільного захисту можлива лише за умов всебічного забезпечення ефективності функціонування всіх складових системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, в тому числі в умовах європейської інтеграції України [1; 2].

У 2020 р. були підбиті важливі підсумки імplementації Угоди про асоціацію Україна – ЄС. Так, за період 2015-2020 рр. створено архітектуру виконання Угоди та його моніторингу, адаптовано значний обсяг європейського законодавства та побудовано інтенсивний діалог із ЄС на різних рівнях, зокрема з питань, які охоплені сферою цивільного захисту.

Імplementація Угоди про асоціацію України з ЄС передбачає виконан-

ня українською стороною майже 8 тис. заходів у рамках понад 2 тис. завдань. Усі вони визначені в інформаційно-аналітичній системі «Пульс Угоди», яку Уряд використовує для моніторингу прогресу виконання зобов'язань України за Угодою загалом та у 24 сферах (секторах) співробітництва, зокрема у секторі «Навколишнє природне середовище та цивільний захист».

Загальний прогрес виконання Угоди про асоціацію, згідно з даними «Пульсу Угоди», становить 54%, а загалом у 2020 р. Україна просунулася в реалізації своїх зобов'язань на 10%. Найбільшого прогресу за весь час виконання Угоди про асоціацію (більше 80%) досягнуто у таких сферах, як: «Політичний діалог, національна безпека та оборона», «Юстиція, свобода, безпека, права людини», «Технічні бар'єри у торгівлі», «Гуманітарна політика», «Державні закупівлі», «Підприємництво».

Водночас є сфери, в яких Україна суттєво відстає від графіку виконання своїх зобов'язань. Зокрема, згідно зі Звітом про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2015-2020 рр., значно менший прогрес спостерігається у секторі «Навколишнє природне середовище та цивільний захист» – 50%, а в останні роки цей показник взагалі знизився нижче 30% (рис. 1).

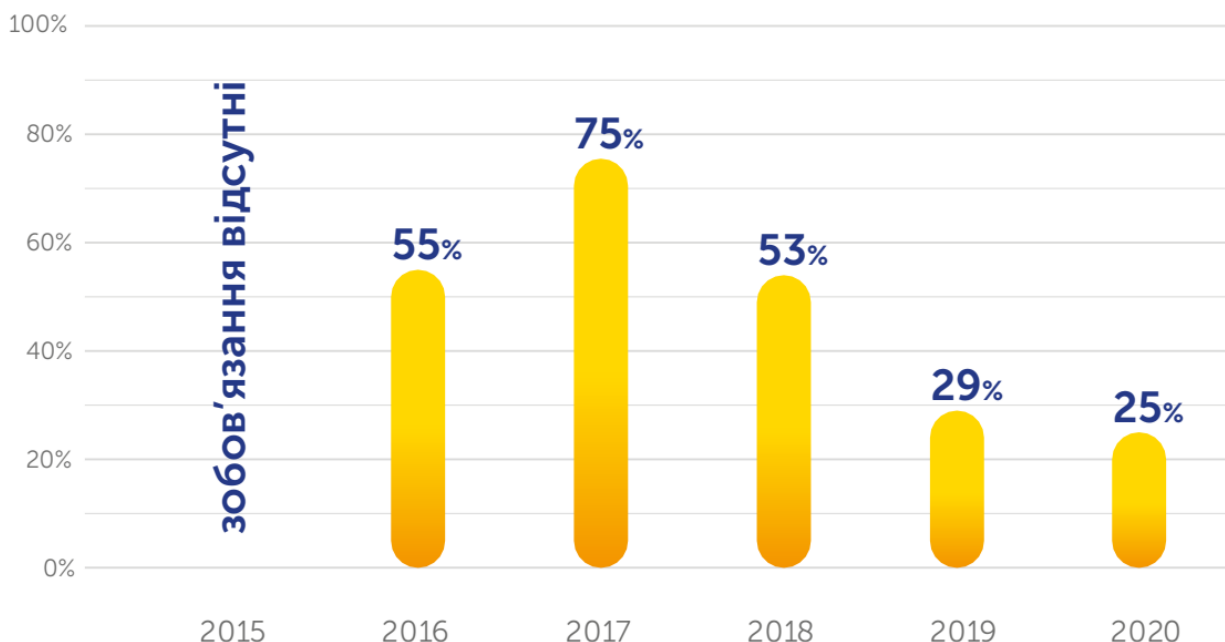


Рис. 1. Загальний прогрес виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у секторі «Навколишнє природне середовище та цивільний захист» [3]

Слід зазначити, що Угода про асоціацію між Україною та ЄС передбачає виконання нашою країною 482 заходів у межах 108 завдань для сектору «Навколишнє природне середовище та цивільний захист», які передбачають прийняття на державному рівні відповідних законодавчих та нормативно-

правових актів різними гілками державної влади – законодавчою та виконавчою (рис. 2).

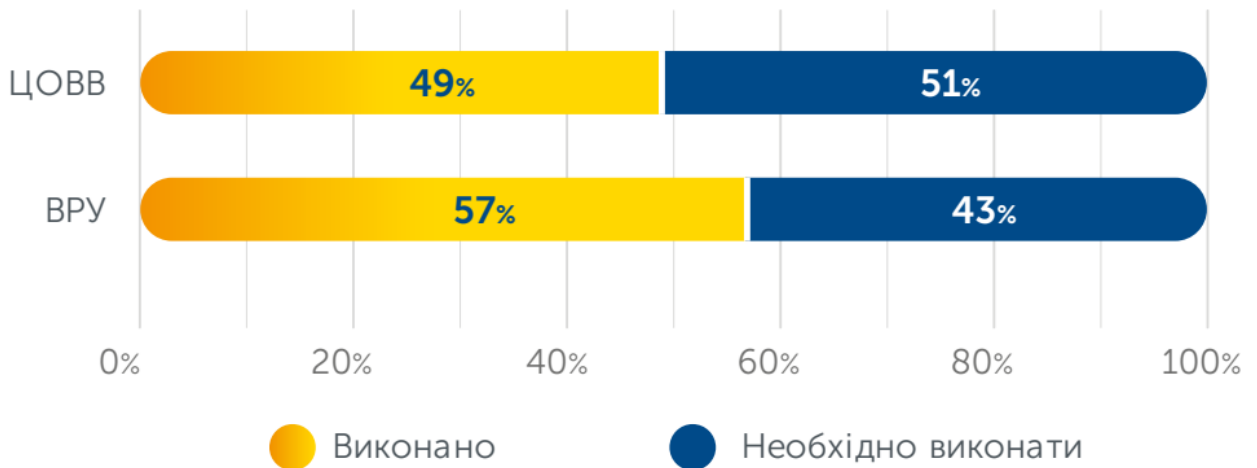


Рис. 2. Прогрес за основними групами виконавців – органами державної влади у секторі «Навколишнє природне середовище та цивільний захист» [3]

Отже, можна констатувати, що органи державної влади України не забезпечують повномасштабну імплементацію Угоди про асоціацію на всіх основних рівнях, адже загальний прогрес виконання нашою країною Угоди за підсумками 2015-2020 рр. у секторі «Навколишнє природне середовище та цивільний захист» в частині завдань, покладених на Верховну Раду України, склав лише 57 %, на Центральні органи виконавчої влади – 49 %.

І хоча, Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2015-2020 рр. вказує на виконання лише близько половини поставлених завдань, однак експерти та аналітики скептично оцінюють навіть цей рівень виконання Угоди, що пов'язано із завищеними очікуваннями від української бюрократії. Тому виконання Угоди про асоціацію з ЄС – це не лише внесення змін до існуючого законодавства, а формування нової державної політики у сфері європейської інтеграції, в тому числі у секторі «Навколишнє природне середовище та цивільний захист».

Можна відзначити, що в межах Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, сфера цивільного захисту поєднана з навколишнім середовищем, що, на наш погляд, є цілком виправданим кроком. Тому розглянемо напрями трансформації механізмів публічного управління та адміністрування в умовах європейської інтеграції у секторі «Навколишнє природне середовище та цивільний захист» за підсумками виконання Угоди про асоціацію в 2015-2020 рр. за виокремленими напрямками.

1. Управління довкіллям та інтеграція екологічної політики в інші галузеві політики.

В подальшому за вказаним напрямком Україні необхідно врахувати необхідність проведення процедури стратегічної екологічної оцінки при розробленні державних цільових програм, містобудівних планів тощо.

2. Якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище.

В подальшому нашій країні за вказаним напрямком необхідно:

- забезпечити діагностичний моніторинг поверхневих вод для 9 басейнів річок України;
- розвивати та дооснащити лабораторії державного моніторингу вод, розширити їхні можливості з виконання діагностичного та операційного моніторингу поверхневих вод;
- розробити, затвердити та впровадити плани управління для 9 районів річкових басейнів України;
- затвердити Морську природоохоронну стратегію України [3].

3. Якість повітря.

В подальшому за вказаним напрямком на державному рівні необхідно:

- розробити та затвердити плани поліпшення якості атмосферного повітря та короткострокові плани дій для відповідної зони або агломерації;
- затвердити порядок розміщення пунктів спостереження за забрудненням атмосферного повітря у зонах та агломераціях;
- ухвалити нормативно-правові акти стосовно інформування населення щодо концентрацій миш'яку, кадмію, ртуті, нікелю та поліциклічних ароматичних вуглеводнів в атмосферному повітрі;
- забезпечити технічне переоснащення існуючих постів та створення нової мережі спостережень, виділити на це необхідні фінансові ресурси.

4. Відходи.

В подальшому за вказаним напрямком на державному рівні необхідно:

- ухвалити базовий законодавчий акт у сфері управління відходами, а також секторальні законопроекти щодо відходів пакування, відходів виробничої промисловості, побутових відходів, небезпечних відходів, зокрема відходів батарей та акумуляторів, електричного та електронного обладнання. Особливої ваги набуває врегулювання правовідносин у сфері медичних відходів;
- розробити та впровадити регіональні плани управління відходами.

5. Промислове забруднення.

В подальшому за вказаним напрямком в Україні необхідно:

- ухвалити законопроект про запобігання, зменшення та контроль промислового забруднення, запровадження інтегрованої дозвільної системи;
- ухвалити законопроект про державний екологічний контроль;
- затвердити найкращі доступні технології та методи управління (НДТМ) для галузей української промисловості, що мають значний вплив на довкілля [3].

6. Зміна клімату та захист озонового шару.

В подальшому за вказаним напрямком на державному рівні необхідно:

- оновити положення Додатка XXXI до Угоди про асоціацію з урахуванням ратифікації Україною Паризької угоди;
- затвердити другий національно визначений внесок до Паризької угоди (НВВ2) на виконання статті 4 Паризької угоди;
- забезпечити включення цілей кліматичної політики в інші державні секторальні стратегії та програми, беручи до уваги її наскрізний характер;
- ратифікувати Кігалійську поправку до Монреальського протоколу про речовини, що руйнують озоновий шар;
- схвалити Стратегію екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату до 2030 р.;
- впровадити систему торгівлі викидами парникових газів та низку її невід'ємних складових, зокрема розробити національний план розподілу квот на викиди, запровадити відповідну дозвільну систему тощо.

7. Цивільний захист.

В подальшому за вказаним напрямком нашій державі необхідно ухвалити проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо об'єктів підвищеної небезпеки» та підзаконні нормативно-правові акти, спрямовані на його виконання.

В сучасних умовах про готовність України до нового рівня відносин та діалогу з ЄС свідчать перемовини в рамках Європейського зеленого курсу. У 2019 р. Європейський Союз розпочав новий етап стратегування, оголосивши про запуск ініціативи «Європейський зелений курс» (European Green Deal). Завдяки проактивній позиції українського Уряду було досягнуто домовленостей з ЄС щодо започаткування регулярного діалогу, спрямованого на координацію політики у сферах, охоплених Європейським зеленим курсом, на основі Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [3].

Мета ініціативи – через низку економічних реформ та «зелену» трансформацію виробництва досягти кліматичної нейтральності Європи до 2050 р. Ця внутрішня політика є насправді глобальною і матиме значні геополітичні наслідки для континенту, для всіх партнерів ЄС, особливо для країн, що межують із ним. Україна поділяє кліматичні амбіції ЄС і заявила про своє бажання сприяти досягненню цілей кліматичної нейтральності Європи, тим більше, що такі амбітні плани ЄС неможливі без України.

Після ухвалення відповідних актів права ЄС Україна зможе інкорпорувати їх до Угоди через оновлення додатків XXX та XXXI до Глави 6 «Навколишнє середовище». Разом із Європейським Союзом визначено сфери спільного інтересу, які напряму стосуються екології та довкілля, і, опосередковано, сфери цивільного захисту: розвиток архітектури кліматичного врядування, розробка Українського зеленого курсу, який визначить ціль із до-

сягнення кліматичної нейтральності країни з урахуванням її особливостей та спроможностей. Водночас Європейський зелений курс має враховувати українські об'єктивні можливості, щоб зазначена політика не зводила нових бар'єрів, а стала додатковим інструментом подальшої європейської інтеграції України [3].

Підсумовуючи результати європейської інтеграції України за період 2015-2020 рр., слід зазначити, що цей процес є незворотній і наша країна невпинно рухається до набуття повноправного членства України в Європейському Союзі.

Європейська інтеграція України є великим цивілізаційним процесом. Вона розпочалася у 2014 р. з підписання Угоди про асоціацію і завершиться тоді, коли буде підписана наступна ключова угода – про вступ нашої країни до Європейського Союзу, тобто процес інтеграції нашої країни до ЄС є безперервним.

Отже, на основі проведених досліджень можна укласти, що українська сторона має ґрунтовно проаналізувати висновки Звіту про виконання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом і врахувати рекомендації для подальшого впровадження порядку денного задекларованих реформ, в тому числі у сфері цивільного захисту.

Завдання публічного управління та адміністрування в Україні, в тому числі у сфері цивільного захисту є перехід від реалізації наявної політики Європейського Союзу до участі нашої країни у її формуванні (так звана Євроінтеграція 2.0). В Євроінтеграції 2.0 необхідно комплексно об'єднати різні євроінтеграційні аспекти зближення України та ЄС у сфері цивільного захисту, а саме оновлення додатків до Угоди, перегляд відповідних параметрів, досягнення визначених цілей тощо.

Висновки. Таким чином, у подальшому якість та оперативність виконання Угоди про асоціацію підтверджуватиме відданість України незворотнім проєвропейським демократичним реформам та європейським цінностям. Існуючі механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах європейської інтеграції нашої країни є недосконалими та потребують відповідної трансформації згідно з Угодою про асоціацію між Україною та ЄС. Тому у своїй діяльності органи державної влади мають фокусуватися на повномасштабному виконанні Угоди про асоціацію та використанні всіх наявних у неї можливостей для поглиблення секторальної інтеграції з ЄС у сфері цивільного захисту, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел:

1. Андреев С. О. Державні системи цивільного захисту: інституціональні засади та проблеми розвитку : монографія; Нац. акад. держ. упр. при

Президентів України. Харків : Тім Пабліш Груп, 2017. 432 с.

2. Вітер Д. В. Адаптація законодавства України до вимог Європейського Союзу // Механізми регулювання інтеграційних процесів в Україні: навч. посіб. / [І.В. Артёмов, В.Д. Бакуменко, В.Д. Бондаренко та ін.]. Ужгород: Ліра, 2009. С. 209-226.

3. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом 2015-2020. URL. : <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/zviti-pro-vikonannya/aa-implementation-report-2015-2020-ukr-final.pdf>.

4. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012. № 5403-VI // Офіційний вісник України. 2012. № 89. Ст. 3589.

5. Конституція України // ВВР України. 1996. № 30. С. 381–418.

6. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL. : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

References:

1. Andreev, S. State Civil Protection Systems: Institutional Principles and Developmental Problems. [Dergavni systemy civil`nogo zahystu: institucional`ni zasady ta problemy rozvytku]. Kharkiv: Tim Publ. Grup, 2017. [in Ukrainian].

2. Viter D. Adaptation of Ukrainian legislation to the requirements of the European Union [Adaptatsiya zakonodavstva Ukrayiny do vymoh Yevropeys'koho Soyuzu]. Uzhhorod: Lira, 2009. S. 209-226. [in Ukrainian].

3. Report on the implementation of the Association Agreement between Ukraine and the European Union 2015-2020. [Zvit pro vykonannya Uhody pro asotsiatsiyu mizh Ukrayinoyu ta Yevropeys'kym Soyuzom 2015-2020.]. URL. : <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/zviti-pro-vikonannya/aa-implementation-report-2015-2020-ukr-final.pdf> [in Ukrainian].

4. Code of Civil Protection of Ukraine. [Kodex civil`nogo zahystu Ukraini]. dated 02.10.2012. № 5403VI. Official Ukrainian Visnyk. (2012): No. 89. 3589. [in Ukrainian].

5. Constitution of Ukraine. [Konstitucia Ukrain]. BPR of Ukraine. (1996): No. 30. 381-418. [in Ukrainian].

6. Association Agreement between Ukraine, of the one part, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, of the other part [Uhoda pro asotsiatsiyu mizh Ukrayinoyu, z odniyeyi storony, ta Yevropeys'kym Soyuzom, Yevropeys'kym spivtovarystvom z atomnoyi enerhiyi i yikhnyimi derzhavamy-chlenamy, z inshoyi storony]. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 [in Ukrainian].