

УДК 355.58.001; 351.862.001

DOI: <https://doi.org/10.31731/2524.2636.2022.6.2.27-36>

Валерій Коробкін, кандидат технічних наук, доцент (ORCID:0000-0003-1613-4006),

Альона Михайлова, кандидат технічних наук (ORCID:0000-0001-9440-4417),

Сергій Парталян (ORCID: 0000-0002-7513-4930),

Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту

БІЛА КНИГА ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ ЯК АНАЛІТИЧНИЙ ДОКУМЕНТ ЩОДО ЗАВДАНЬ ТА ЛОГІКИ ДІЙ РОЗВИТКУ ЄДИНОЇ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Актуальність проведення наукових досліджень з розробки Білої книги цивільного захисту України обумовлена призупиненням з 2018 року інформування суспільства стосовно діяльності органів виконавчої влади у сфері цивільного захисту, а також необхідністю формування раціональних пропозицій щодо розвитку єдиної державної системи цивільного захисту, її структури, складу та спроможностей з урахуванням стану безпекового середовища й встановлених ресурсних обмежень.

Аналізування і визначення підходів з розробки змісту Білої книги цивільного захисту України, наукове обґрунтування порядку її підготовки, а також розкриття ролі цього документу в реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, виконання заходів захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час і в умовах воєнного стану є метою статті.

За результатами проведеного аналізу досвіду Європейського інформаційно-дослідницького центру з розробки Білої книги як аналітичного документу, наукової літератури щодо структури та змістовного наповнення Білої книги, вивчення досвіду розроблення Білих книг, присвячених тематиці безпеки та оборони України й інших держав, авторами запропоновано зміст Білої книги цивільного захисту України. На підставі проведеного аналізу функціонування єдиної державної системи цивільного захисту, результатів практичної діяльності територіальних органів та підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій, у тому числі в умовах російської агресії, деталізовано зміст глав Білої книги цивільного захисту України.

З метою налагодження взаємодії між розробниками Білої книги цивільного захисту України та складовими єдиної державної системи цивільного захисту у процесі розробки документу, подальшої систематизації інформації, що буде надана місцевими державними адміністраціями, центральними органами виконавчої влади України, структурними підрозділами апарату та територіальними органами Державної служби України з надзвичайних ситуацій запропоновано розроблення науково обґрунтованого Порядку підготовки Білої книги, а також визначено його складові і вимоги до змісту інформації.

Для забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності органів влади у сфері цивільного захисту авторами запропоновано внесення змін до пункту 4 статті 10 «Громадський нагляд» Закону України «Про національну безпеку України» щодо визначення норми стосовно публічного обговорення та вивчення громадської думки.

Ключові слова: *аналіз, Біла книга, висновки, гласність, захист населення і територій, збройна агресія, зміст, єдина державна система цивільного захисту, надзвичайна ситуація, Порядок, сектор безпеки і оборони, складові єдиної державної системи цивільного захисту, спроможності, цивільний захист.*

Постановка проблеми. *Відповідно до пункту 4 статті 10 [1] з метою систематичного інформування суспільства про діяльність сектору безпеки і оборони України, забезпечення обґрунтованості рішень державних органів з питань національної безпеки і оборони, про*

стан виконання заходів розвитку сектору безпеки і оборони видаються «Білі книги» або інші аналітичні документи (огляди, національні доповіді тощо). На теперішній час в Україні видано понад тридцять Білих книг, які інформують суспільство про діяльність сектору безпеки і оборони. Серед цих видань більшість належить Збройним Силам України (15 видань) [2], Державній прикордонній службі України (4 видання) [3], Національній гвардії України (3 видання) [4], Службі безпеки та розвідувальним органам [5] тощо.

Водночас на сьогодні не існує Білої книги, завдяки якій суспільство було би поінформоване щодо сфери цивільного захисту, тобто діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС), як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту [6]. Доцільно додати, що з 2017 року не здійснюється випуск щорічного інформаційного бюлетеня про надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру в Україні (державний і регіональний рівень), а з 2018 року призупинена підготовка щорічного Аналітичного огляду стану техногенної та природної безпеки в Україні. У зв'язку з цим фахівцями Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту проводяться наукові дослідження, спрямовані на вивчення стану готовності єдиної державної системи цивільного захисту, її функціональних і територіальних підсистем щодо ефективності та оперативності реагування на надзвичайні ситуації, наслідки військових конфліктів, в тому числі російської агресії, здатності оперативно розв'язувати завдання за призначенням та стану захищеності населення і території від таких ситуацій в рамках виконання відповідної науково-дослідної роботи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Варто зазначити, що вимоги до предмету, обсягу та формату Білої Книги як документу державної політики в різних країнах відрізняються. Одним з перших прикладів Білої книги, як зарубіжного конституційно-правового досвіду, є запровадження практики опитування громадськості щодо законопроекту шляхом проведення громадського обговорення у формі публікації Білої книги [7]. Серед вчених, які досліджували такий підхід, є: Р. Бейкер, С. Білоцький, Дж. Грінвуд, А. Євгенєва, В. Кряжков, В. Ліпкан, А. О'Коннор, В. Погорілко, Д. Тарр, В. Федоренко, Ю. Шкарлат. В. Нестерович у [7] наголошував, що оприлюднення Білих книг беззаперечно сприятиме посиленню ролі громадськості в ході розробки нормативно-правових актів та дасть можливість певним чином «задокументувати» проведення громадського обговорення того чи іншого проекту нормативно-правового акта.

Інший підхід до змісту Білої книги запропоновано у [8]. Автори О. Зойменіхт, О. Гаращук, О. Ладохін узагальнили ідеї та рекомендації щодо розвитку наукової галузі в Україні, висловлені вченими у рамках проведення Форуму української наукової діаспори, проаналізували ідеї і пропозиції учасників зазначеного вище заходу, здійснили огляд прикладів міжнародних програм та заходів, спрямованих на співпрацю з ученими діаспори.

І. Леонтьєвою у [9] проведено теоретичні дослідження еволюції наукових поглядів на розвиток й реформування освіти в Україні та здійснено всебічний аналіз стану і розвитку національної освіти за 30 років незалежності України. Зазначені дослідження висвітлені у аналітичних виданнях колективу учених Національної академії педагогічних наук України: Біла книга національної освіти (2010 рік), Національна доповідь про стан і перспективи розвитку освіти в Україні (2011, 2016, 2021 роки).

Правові аспекти інформування суспільства про діяльність сектору безпеки і оборони України шляхом періодичного видання узагальнюючих документів – Білих книг, правові підстави та практику, яка склалась у діяльності державних органів, проблемні питання правового регулювання і шляхи удосконалення інформування громадськості досліджено І. Дороніним у [10].

У Білій книзі «Європейське врядування» [11] розглянуто процес реформування політики Європейського Союзу (далі – ЄС), запропоновано сконцентрувати дії на завданнях, що визначені для неї Договором ЄС: законодавчій ініціативі, впровадженні політики ЄС, виконанні ролі гаранта Договору та міжнародному представництві.

Проведений аналіз наукових публікацій дає можливість сформулювати візію стосовно структури та змістовного наповнення Білої книги цивільного захисту України. На думку авторів, Біла книга цивільного захисту України повинна бути комплексним аналітичним звітом, метою якого є: детальне висвітлення принципів функціонування єдиної державної системи цивільного захисту (далі – ЄДСЦЗ) в Україні, виконання заходів захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій (далі – НС) і реагування на них. Розроблення Білої книги цивільного захисту України полягає у аналізуванні результатів роботи складових ЄДСЦЗ щодо захисту населення і територій від НС, виявленні проблем та наданні пропозицій щодо шляхів удосконалення функціонування ЄДСЦЗ, особливо в умовах воєнного стану, чим і підтверджується її актуальність. Таким чином, Біла книга цивільного захисту України – це спроба знайти відповіді на актуальні питання викликів і загроз у сфері цивільного захисту, тенденцій їх розвитку, ефективності заходів, які реалізуються складовими ЄДСЦЗ в мирний час та в умовах воєнного стану і спрямовані на захист населення, територій, навколишнього природного середовища, майна, матеріальних і культурних цінностей від НС, запобігання їх виникненню й ліквідацію наслідків, а також надання допомоги постраждалим. І в цьому контексті беззаперечно важливим у ході проведення наукових досліджень з розробки Білої книги цивільного захисту України є етап опрацювання її змісту та методичного забезпечення, необхідного для досягнення визначених цілей.

Метою досліджень є аналізування і визначення підходів з розробки змісту Білої книги цивільного захисту України, наукове обґрунтування порядку її підготовки, а також розкриття ролі цього документу в реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, виконання заходів захисту населення і територій від НС у мирний час і в умовах воєнного стану.

Методи дослідження. В роботі застосовано сукупність загальнонаукових та спеціальних методів, а саме: аналіз, синтез, узагальнення, абстрактно-логічний метод (для визначення змісту та співвідношення основних розділів), системний підхід (для визначення змісту та вимог до інформації, що надається центральними органами виконавчої влади України, де створені функціональні підсистеми ЄДСЦЗ), структурно-функціональний (для визначення структури, змісту та вимог до інформації, що надається структурними підрозділами апарату ДСНС). Інформаційною й емпіричною базою дослідження є нормативні документи виконавчої влади України, статистичні дані, матеріали, опубліковані в фахових періодичних виданнях та мережі Інтернет, зокрема на офіційних веб-сторінках силових структур України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Європейський інформаційно-дослідницький центр, який створено з метою надання народним депутатам України інформації, котра може бути використана ними у законотворчій діяльності, надав узагальнено-вичерпну інформацію щодо призначення, видів, структури та впровадження інституту створення Білої книги як інструменту державної політики в Україні [12].

Термін «Біла книга» виник, коли державні папери були закодовані кольором з метою розуміння їх подальшого розповсюдження. Документи білого кольору призначені для загального доступу. Білі книги використовуються в політиці, бізнесі, та у технічній сфері, щоб навчати читачів і допомагати людям приймати рішення. Обов'язковими елементами її структури є [12]:

- загальний огляд передісторії та стан справ у обраній сфері регулювання;
- аналіз проблеми регулювання – ризики, загрози, виклики у зв'язку із наявністю проблеми та прогнозовані тенденції (динаміка) її розвитку у разі збереження status quo;
- аналіз варіантів вирішення проблеми та альтернатив пропонованому регулюванню;
- перелік та детальний опис заходів, які планується виконати.

Структура Білої Книги зазвичай є такою [12]:

1. Резюме/короткий зміст – у цьому елементі структури документа наводиться опис поточного стану справ у обраній сфері регулювання, визначаються безпосередні позитивні та

негативні наслідки щодо впровадження змін у конкретному питанні, формулюються рекомендації та висновки. Ключові питання, які пояснюються у резюме: чому ми підіймаємо дану проблему; який практичний, теоретичний, правовий, соціальний або політичний аспект ми вирішуємо; які методи та підходи використали для отримання результатів; які рекомендації і висновки для прийняття рішення можна надати в результаті аналізу?

2. Вступ – висвітлення контексту питання, мета проведення досліджень, постановка проблеми та визначення чітких рамок дослідження.

3. Методологія – висвітлення дослідницького питання та обґрунтування використання тих чи інших даних та підходів аналізу. У розділі необхідно сформулювати критерії для оцінки даних, пояснити ключові прогнози, що лежать в основі методології аналізу; встановити пріоритетність критеріїв, використаних для оцінки альтернатив.

4. Огляд джерел інформації.

5. Вибір альтернатив – обґрунтування вибору тих чи інших альтернатив вирішення проблеми.

6. Аналіз результатів.

7. Практичні приклади та передові практики.

8. Рекомендації.

9. Імплементация рішення.

10. Висновки.

11. Додатки – дані дослідження, графіки, діаграми, таблиці тощо.

З метою визначення структури, змісту та методики підготовки розділів Білої книги цивільного захисту України авторами статті здійснено відповідний аналіз деяких з них.

Як зазначається у Керівництві з розробки Білих книг оборони Організації Американських держав [13], Біла книга оборони – це ключовий політичний документ, який містить бачення Уряду щодо оборони. Це публічний документ, що висвітлює стратегічні рамки оборонного планування на середньострокову перспективу. Метою розроблення документа є планування достатньої перспективи для забезпечення багаторічного бюджетування. Біла книга оборони має бути достатньо гнучкою, щоб враховувати незначні зміни в середовищі безпеки та оборони. Нова Біла книга оборони зазвичай готується у зв'язку із серйозними змінами в стратегічному середовищі або для повідомлення про значні зміни в пріоритетах уряду.

Цей документ розробляється за результатами консультацій як в уряді, так і за його межами, тому відображає консенсус відповідної ролі сил оборони держави в контексті національних пріоритетів, правової бази та ресурсів цієї країни.

Біла книга висвітлює урядовий аналіз середовища безпеки та оборони країни, як внутрішнього, так і міжнародного. У документі висвітлюються питання, які мають найбільший пріоритет для держави, і надається огляд того, як оборонна політика буде реалізовуватися для вирішення цих викликів у сфері безпеки і оборони. Також у Білій книзі наводиться у загальних рисах опис поточних та запланованих можливостей та роль сил оборони. Зміст та елементи, які містяться в Білій книзі [13]: оборонна політика і доктрина (оцінка середовища безпеки та внутрішнього контексту, стратегія реагування на передбачувані загрози та виконання міжнародних зобов'язань); роль та місія Збройних Сил; можливості; питання фінансування та забезпечення ресурсами; перспективні напрямки (модернізація сил оборони, придбання зброї); оборонна військова структура.

Видання «Біла книга – 2018. Збройні Сили України» [2] присвячене питанням оптимізації та реорганізації Збройних Сил України, у якому висвітлюються поточний стан Збройних Сил та головні напрями подальшої військової розбудови. Структура та розділи «Білої книги – 2018. Збройні Сили України»: підсумки реалізації заходів щодо зміцнення обороноздатності держави та участі Збройних Сил в антитерористичній операції; система управління Збройними Силами, їх структура, чисельність; підсумки розроблення, модернізації, постачання, відновлення й утилізації озброєння та військової техніки; підготовка військ (сил); комплектування персоналом Збройних Сил; реалізація гуманітарної

політики у Збройних Силах та забезпечення соціальних гарантій військовослужбовців; міжнародне співробітництво, миротворча діяльність, контроль над озброєннями; додатки.

«Біла книга 2021. Служба зовнішньої розвідки України» [5] містить розділи, що включають: розвиток геополітичної ситуації та її проєкція на конфлікт на території України; оцінку зовнішніх загроз національній безпеці України, аналіз загроз походженням з Російською Федерацією (далі – РФ) та регіональний вимір загроз національній безпеці; характеристику загроз національній безпеці у економічній, екологічній, енергетичній, інформаційній та кібернетичній сферах, терористичні загрози та міжнародне співробітництво.

За результатами проведеного аналізу структури і змісту видань Білих книг у сфері безпеки і оборони України та інших держав, зокрема Сполучених штатів Америки, Ірландії, Австрії та Македонії, на виконання вимог пункту 4 статті 10 [1], положень та вимог, визначених у [6], а також в рамках виконання відповідної науково-дослідної роботи авторами розроблено структурні напрями змісту Білої книги цивільного захисту України.

Так, у главі 1 передбачається надати інформацію щодо викликів і загроз у сфері ЦЗ, тенденцій їх розвитку (що включатиме аналіз загального стану сучасного безпекового середовища, кількісні показники класифікованих НС та розподіл НС техногенного і природного характеру за видами). Крім того, доцільно акцентувати увагу на виклики і загрози, а також тенденції їх розвитку у сфері ЦЗ щодо кожної категорії осіб з обмеженими можливостями та інших маломобільних груп населення.

У главі 2, в котрій буде висвітлено інформацію щодо реалізації державної політики у сфері ЦЗ, пропонується розкрити питання структури органів управління та сил ЄДСЦЗ та її удосконалення; діяльності аварійно-рятувальних служб, державної, відомчої, місцевої, добровільної пожежної охорони; надати аналіз стану виконання нормативно-правових актів стосовно реформування та розвитку ЄДСЦЗ; висвітлити інформацію щодо змісту заходів захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від НС у мирний час, в умовах воєнного стану і у разі виникнення терористичних актів, зокрема оповіщення органів управління, сил ЦЗ та населення про повітряні тривоги, загрозу або виникнення НС, інформування про фактичну обстановку, у тому числі з урахуванням потреб осіб з особливими потребами та інших маломобільних груп населення, інженерний захист територій, укриття населення у захисних спорудах, проведення евакуаційних заходів, розміщення евакуйованих та їх життєзабезпечення, радіаційний і хімічний захист населення і територій, медичний, біологічний та психологічний захист, забезпечення санітарного і епідемічного благополуччя населення. На думку авторів, до цієї глави доцільно включити інформацію щодо навчання керівного складу та фахівців з питань ЦЗ, підготовки до дій за призначенням органів управління та сил ЦЗ; навчання населення до дій в умовах виникнення НС та воєнного стану; матеріально-технічне і фінансове забезпечення заходів ЦЗ; створення, збереження та раціональне використання матеріальних резервів, необхідних для попередження, реагування на НС та ліквідації наслідків від їх виникнення; підвищення сталого функціонування об'єктів в умовах виникнення НС і воєнного стану, а також навести аналіз результатів роботи в сфері захисту населення й територій від НС за 2021-2022 роки, виявлені при цьому проблеми, пропозиції щодо їх розв'язання та шляхи удосконалення роботи у сфері ЦЗ.

Главу 3 планується присвятити питанням реалізації заходів ЦЗ в умовах російської агресії у населених пунктах та на територіях, що зазнали впливу від засобів ураження. Змістовно глава повинна передбачати розкриття питань щодо реагування на НС, які виникли внаслідок бойових дій. Автори вважають за доцільне навести масштаби проведення гуманітарного розмінування населених пунктів та районів, очищення (розмінування) територій, відновлення об'єктів критичної інфраструктури (далі – КІ) сфери життєзабезпечення населення.

У главі 4 будуть розкриті важливі питання міжнародного співробітництва у сфері ЦЗ, перспективи у сфері європейської інтеграції, а також залучення міжнародної допомоги до

ліквідації наслідків збройної агресії РФ та НС.

Главу 5 планується присвятити розвитку ДСНС в умовах євроінтеграції у 2021-2022 роках, а саме: будуть розкриті питання щодо підсумків реформування ДСНС; результатів діяльності Оперативно-рятувальної служби ЦЗ; розвитку системи управління ДСНС; оптимізації її структури та складу; постачання та відновлення спеціальної техніки; удосконалення матеріально-технічного забезпечення; підготовки сил та комплектування персоналом. Автори вважають важливим також висвітлити питання щодо реалізації гуманітарної політики, забезпечення соціальних гарантій осіб рядового і начальницького складу Оперативно-рятувальної служби ЦЗ тощо.

У главі 6 пропонується визначити шляхи розвитку ЄДСЦЗ, структури і складу складових ЄДСЦЗ на основі оцінювання спроможностей з урахуванням стану безпекового середовища та встановлених ресурсних обмежень на довгострокову та середньострокову перспективу.

Важливим елементом структури Білої книги цивільного захисту України повинні бути додатки, а саме: складові ЄДСЦЗ та їх структури; основні нормативно-правові акти щодо розвитку та вдосконалення ЦЗ, які були прийняті у 2022-2023 роках; співробітники ДСНС, які відзначені нагородами Президента України у 2021-2022 роках; оснащення ДСНС спеціальною технікою, засобами та обладнанням; кількісні показники класифікованих надзвичайних ситуацій; інформація про залучення коштів резервного фонду державного бюджету тощо.

Зважаючи, що Біла книга цивільного захисту України є аналітичним документом, її підготовка повинна здійснюватися з урахуванням досвіду розробки щорічного Аналітичного огляду стану техногенної та природної безпеки в Україні, тобто на підставі аналізування відповідної інформації від: центральних органів виконавчої влади України, де створені функціональні підсистеми ЄДСЦЗ, місцевих державних адміністрацій, де діють територіальні підсистеми ЄДСЦЗ, їх ланки та субланки, а також структурних підрозділів апарату та територіальних органів ДСНС України. З метою налагодження системності в процесі підготовки Білої книги та подальшої систематизації інформації, що буде надаватися зазначеними органами, необхідно розробити науково обґрунтований Порядок підготовки Білої книги цивільного захисту України (далі – Порядок). Він буде визначати структуру й вимоги до змісту матеріалів, які необхідно надати для формування та розроблення Білої книги цивільного захисту України.

Так, у матеріалах, що надаватимуться місцевими державними адміністраціями, де діють територіальні підсистеми ЄДСЦЗ, повинні відображатися:

– результати реалізації своїх повноважень у сфері ЦЗ щодо забезпечення безпеки населення, захищеності територій, навколишнього природного середовища та майна від загроз природного, техногенного, соціального характеру та в умовах воєнного стану;

– відомості про діяльність органів виконавчої влади та підпорядкованих сил ЦЗ щодо захисту населення й територій від НС, захисту КІ, забезпечення пожежної безпеки й безпеки людей, пов'язаних з нещасними випадками, а також показники, що характеризують цю діяльність у порівнянні з аналогічними показниками за минулий рік і середньо-багаторічними значеннями;

– результати роботи в сфері захисту населення й територій в умовах збройної агресії РФ, ліквідації наслідків воєнних дій у населених пунктах та на територіях, що зазнали впливу засобів ураження;

– аналіз результатів роботи в сфері захисту населення й територій від НС за 2022 рік, визначення існуючих проблем та конкретних заходів, спрямованих на їх вирішення за рахунок власних ресурсів; визначення проблем, для вирішення яких необхідне залучення ресурсів держави (регіону) та їх обґрунтування;

– результати оцінки ризиків потенційних небезпек, прогнозування нових загроз, а також пропозиції щодо вдосконалення діяльності органів виконавчої влади у сфері ЦЗ.

Центральні органи виконавчої влади України, де створені функціональні підсистеми

ЄДСЦЗ, повинні надати інформацію щодо: захисту населення і територій від НС у мирний час та в умовах воєнного стану; забезпечення готовності підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання, реагування та ліквідацію НС.

Структурним підрозділам апарату та територіальним органам ДСНС необхідно надати інформацію про: реалізацію державної політики у сфері ЦЗ, захисту населення і територій від НС під час збройної агресії РФ; запобігання виникненню та ліквідації наслідків НС; пожежну та техногенну безпеку; діяльність аварійно-рятувальних служб; удосконалення матеріально-технічного забезпечення; підготовки сил та комплектування персоналом; морально-психологічне забезпечення діяльності підрозділів; реалізацію соціальних гарантій осіб рядового і начальницького складу і членів їхніх сімей; грошове, медичне забезпечення та стан забезпеченості житлом.

Обов'язковим елементом кожного розділу книги є висновки. Висновки Білої книги цивільного захисту України ґрунтуватимуться на аналізі законодавчих норм, результатів роботи, виконання програм та рішень місцевих державних адміністрацій, центральних органів виконавчої влади України, де створені функціональні підсистеми ЄДСЦЗ, органів місцевого самоврядування, які стосуються заходів захисту населення і територій від НС, запобігання їх виникненню та ліквідації наслідків НС. Біла книга цивільного захисту України як інструмент звітності забезпечує підзвітність ЄДСЦЗ щодо поставлених цілей, висвітлює інформацію про витрачання державних коштів, необхідних для здійснення заходів ЦЗ в державі. Крім того, розробка Білої книги дає можливість науково аргументувати шляхи розвитку ЄДСЦЗ, структури і складу складових ЄДСЦЗ та їх спроможностей.

Видання Білої книги цивільного захисту України є елементом підтвердження принципів демократії, тому що процедура збору інформації у сфері ЦЗ передбачає потужну співпрацю з місцевими державними адміністраціями, центральними органами виконавчої влади України, органами місцевого самоврядування, територіальними підрозділами ДСНС, а її розробка вимагає прозорості. Варто відмітити, що Білу книгу цивільного захисту України доцільно віднести до документів короткострокового планування (до трьох років), у яких визначаються завдання щодо реалізації документів довгострокового (стратегія) і середньострокового (програми щодо розвитку) планування.

Беручи до уваги рекомендації Європейського інформаційно-дослідницького центру щодо розроблення Білої книги як аналітичного документу, який описує завдання та логіку дій Уряду в певній галузі державної політики та виданий для публічного обговорення із громадськістю і стейкхолдерами, з метою подальшого впровадження документа органами виконавчої влади, враховуючи важливість публічного обговорення та вивчення громадської думки, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності органів влади у сфері ЦЗ, автори публікації вважають за доцільне внести зміни до пункту 4 статті 10 «Громадський нагляд» [1] щодо визначення норми стосовно публічного обговорення та вивчення громадської думки. Таким чином, пропонується після слів «сектору безпеки і оборони України» додати слова «проведення публічного обговорення та вивчення громадської думки» та далі за текстом.

Проведення консультацій з громадськістю, вивчення громадської думки в процесі розроблення Білої книги цивільного захисту України має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень у сфері ЦЗ з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проєктів таких рішень.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Аналіз підготовки, розробки структури та змісту Білих книг у секторі безпеки і оборони України та інших держав дає можливість сформулювати такі висновки:

1) під час розробки Білої книги цивільного захисту України доцільно:

– налагодити комунікацію з Європейським інформаційно-дослідницьким центром, використовувати надану ними інформацію щодо призначення, видів, структури та впровадження інституту видання Білої книги як інструменту державної політики в Україні;

– врахувати досвід розробки щорічного Аналітичного огляду стану техногенної та природної безпеки в Україні;

2) пункт 4 статті 10 «Громадський нагляд» [1] викласти у редакції: з метою систематичного інформування суспільства про діяльність сектору безпеки і оборони України, проведення публічного обговорення та вивчення громадської думки, забезпечення обґрунтованості рішень державних органів з питань національної безпеки і оборони, про стан виконання заходів розвитку сектору безпеки і оборони періодично, але не рідше ніж раз на три роки, органами сектору безпеки і оборони видаються «Білі книги» або інші аналітичні документи (огляди, національні доповіді тощо).

Проведення наукових досліджень з розробки, видання та подальше громадське обговорення Білої книги цивільного захисту України, опрацювання різних думок громадськості сприятиме удосконаленню діяльності ЄДСЦЗ, її структури, складу та їх спроможностей з урахуванням стану безпекового середовища та встановлених ресурсних обмежень. У свою чергу це сприятиме підвищенню ефективності функціонування ДСНС, зокрема, щодо захисту населення і територій, навколишнього природного середовища, матеріальних і культурних цінностей від НС, запобігання їх виникненню та ліквідацію, а також надання допомоги постраждалим.

ПЕРЕЛІК ПОСИЛАНЬ

1. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19> (дата звернення: 02.07.2022).

2. Біла книга – 2018. Збройні Сили України: Інформаційний бюлетень / І. Руснак та ін. К.: 2019. 172 с. URL: <https://www.mil.gov.ua/content/files/whitebook/WB-2018.pdf> (дата звернення: 25.07.2022).

3. Біла книга – 2020. Державна прикордонна служба України: Інформаційний бюлетень / В. Нікіфоренко та ін. К.: 2020. 98 с. URL: https://dpsu.gov.ua/upload/%D0%91ila_kniga/%D0%92styp2020.pdf (дата звернення: 25.07.2022).

4. Біла книга, 2015. Національна гвардія України: Інформаційний бюлетень / К.: 2015. 107 с. URL: https://issuu.com/national_guard_of_ukraine/docs/bila_kniga_2015 (дата звернення: 02.07.2022).

5. Біла книга 2021. Служба зовнішньої розвідки України: Інформаційний бюлетень / К.: 2021. 71 с. URL: <https://szru.gov.ua/download/white-book/WB-2021.pdf> (дата звернення: 02.07.2022).

6. Кодекс цивільного захисту України: Закон України від 02.10.2012 №5403-VI // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/5403-17> (дата звернення: 25.07.2022).

7. Нестерович В. Ф. Конституційно-правове регулювання громадських обговорень у деяких зарубіжних країнах. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2017. № 4 (80). С. 19–30.

8. Зойменіхт О., Гаращук О., Ладохін О. Біла книга: Ідеї та рекомендації як рухатися вперед українській науці? Погляд української наукової діаспори. *Наука та інновації*. 2019. Т. 15, № 5. С. 106–119.

9. Леонтєва І. Реформування освіти в Україні: еволюція наукових поглядів (2001–2021). *Педагогічна освіта: Теорія і практика. Психологія. Педагогіка*. 2021. № 36 (2). С. 12–17. URL: <https://doi.org/10.28925/2311–2409.2021.361> (дата звернення: 12.07.2022).

10. І. Доронін. Оборонні «Білі книги»: правові аспекти інформування суспільства про діяльність сектору безпеки і оборони у контексті громадського контролю. *Інформація і право*. 2018. № 4. С. 90–97. URL: http://ippi.org.ua/sites/default/files/10_10.pdf (дата звернення: 15.07.2022).

11. Біла книга «Європейське врядування»: Інформаційний бюлетень. Брюссель: 2001. 40 с. URL: <https://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2016/01/Bila-knyga-YEvropey-ske-vryaduvannya.pdf> (дата звернення: 01.08.2022).

12. Біла книга як документ державної політики. Європейський інформаційно-дослідницький центр. Київ: 2016. 4 с. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28870.pdf> (дата звернення: 25.07.2022).

13. OAS Guidelines on Defense White Papers. URL: <https://2009-2017.state.gov/p/wha/rls/70119.htm> (дата звернення: 27.07.2022).

REFERENCES

1. Pro natsionalnu bezpeku Ukrayini: Zakon Ukrayini vid 21.06.2018 # 2469-VIII. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>. [On National Security of Ukraine: Law of Ukraine dated from 21.06.2018 № 2469-VIII]. (data zvernennia: 02.07.2022) [in Ukrainian].

2. Bila knyha – 2018. Zbroini Syly Ukrayini: Informatsiinyi biuletyn / I. Rusnak & others. K.: 2019. 172 s. URL: <https://www.mil.gov.ua/content/files/whitebook/WB-2018.pdf> [White book – 2018. Armed Forces of Ukraine] (data zvernennia: 25.07.2022). [in Ukrainian].

3. Bila knyha – 2020. Derzhavna prykordonna sluzhba Ukrayini: Informatsiinyi biuletyn / B. Nikiforenko & others. K.: 2020. 98 s. URL: https://dpsu.gov.ua/upload/%D0%91ila_knyga/%D0%92styp2020.pdf. [White book – 2020. State Border Guard Service of Ukraine] (data zvernennia: 25.07.2022).

4. Bila knyha – 2015. Natsionalna hvardiia Ukrayini: Informatsiinyi biuletyn / K.: 2015. 107 s. URL: https://issuu.com/national_guard_of_ukraine/docs/bila_knyga_2015. [White book – 2015. National_guard_of_ukraine (data zvernennia: 02.07.2022).

5. Bila knyha 2021. Sluzhba zovnishnoi rozvidky Ukrayini: Informatsiinyi biuletyn / K.: 2021. 71 s. URL: <https://szru.gov.ua/download/white-book/WB-2021.pdf>. [White book 2021. Foreign Intelligence Service of Ukraine] (data zvernennia: 02.07.2022).

6. Kodeks tsyvilnogo zahistu Ukrayini: Zakon Ukrayini vid 02.10.2012 No5403-VI // Baza danih «Zakonodavstvo Ukrayini» / Verhovna Rada Ukrayini. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/5403-17> [Code of Civil Protection of Ukraine: Law of Ukraine dated 02.10.2012 No. 5403-VI // Database «Legislation of Ukraine» / The Verkhovna Rada of Ukraine]. (data zvernennia: 25.07.2022) [in Ukrainian].

7. Nesterovych V. F. (2017). Konstytutsiino-pravove rehuliuвання hromadskykh obhovoren u deiakykh zarubizhnykh krainakh. Visnyk LDUVS im. E.O. Didarenka, (№ 4 (80)). [Constitutional and legal regulation of public discussions in some foreign countries] S. 19–30. [in Ukrainian].

8. Zoimenikht O., Harashchuk O., Ladokhin O. (2019). Bila knyha: Idei ta rekomendatsii yak rukhatysia vpered ukrainskii nauksi? Pohliad ukrainskoi naukovoï diaspory. Nauka ta innovatsii, (T. 15, № 5.). [White paper: Ideas and recommendations on how to move Ukrainian science forward? The view of the Ukrainian scientific diaspora]. S. 106–119. [in Ukrainian].

9. Leontieva I. (2021) Reformuvannya osvity v Ukraini (2001-2021). Pedahohichna osvita: teoriia i praktyka. Psykholohiia. Pedahohika. (№ 36 (2)). [Reforming education in Ukraine: the evolution of scientific views (2001-2021)] URL: <https://doi.org/10.28925/2311-2409.2021.361>. S. 12–17. (data zvernennia: 12.07.2022). [in Ukrainian].

10. Doronin I. (2018) Oboronni "Bili knyhy": Pravovi aspekty informuvannya suspilstva pro diialnist sektoru bezpeky i oborony u konteksti hromadskoho kontroliu. Informatsiia i pravo. (№ 4). [Defense "White Papers": legal aspects of informing society about the activities of the security and defense sector in the context of public control]. (data zvernennia: 15.07.2022).S. 90–97 [in Ukrainian].

11. Bila knyha "Yevropeiske vriaduvannya": Informatsiinyi biuletyn. Briussel: 2001. 40 s. [White book: European governance]. <https://brdo.com.ua/wp-content/uploads/2016/01/Bila-knyga-YEvropey-ske-vryaduvannya.pdf> (data zvernennia: 01.08.2022). [in Ukrainian].

12. Bila knyha yak dokument derzhavnoi polityky. Yevropeiskyi informatsiino-doslidnytskyi tsentr. Kyiv: 2016. 4 s. URL: <https://infocenter.rada.gov.ua/uploads/>

documents/28870.pdf. [The White Paper as a document of state policy]. (data zvernennia: 25.07.2022). [in Ukrainian].

13. OAS Guidelines on Defense White Papers. URL: <https://2009-2017.state.gov/p/wha/rls/70119.htm> (data zvernennia: 27.07.2022). [in English].

Valerii Korobkin, Candidate of Technical Sciences, docent,

Alona Mykhailova, Candidate of Technical Sciences,

Sergii Partalian,

Institute of Public Administration and Research in Civil Protection

THE WHITE PAPER OF THE CIVIL PROTECTION OF UKRAINE AS AN ANALYTICAL DOCUMENT REGARDING THE TASKS AND LOGIC OF ACTIONS FOR THE DEVELOPMENT OF THE UNIFIED STATE SYSTEM OF CIVIL PROTECTION

The actuality of conducting scientific research on the development of the White Paper of Civil Protection of Ukraine is due to the suspension from 2018 of informing society about the activities of executive authorities in the sphere of civil protection as well as the need to formulate rational proposals for the development of a unified state system of civil protection, its structure, composition and capabilities taking into account state of the security environment and established resource limitations.

The purpose of the paper is analysing and determination of approaches to the development of the content of the White Paper of Civil Protection of Ukraine, scientific substantiation of the procedure for its preparation as well as disclosure of the role of this document in the implementation of the state policy in the sphere of civil protection, and implementation of appropriate measures to protect the population and territories from emergencies in peacetime and in wartime conditions.

Based on the results of analysing of the experience of the European Information and Research Centre on the development of the White Paper as an analytical document, scientific literature on the structure and content of the White Paper, and study of the experience of the development of White Papers devoted to the security and defence of Ukraine and other countries, the authors proposed the content of the White Paper of Civil Protection of Ukraine. Based on the analysis of the functioning of the Unified State System of Civil Protection, the results of the practical activities of territorial bodies and units of the State Emergency Service of Ukraine, including in the conditions of Russian aggression, the contents of the chapters of the White Book of Civil Protection of Ukraine are detailed.

In order to establish cooperation between the developers of the White Book of Civil Protection of Ukraine and the components of the Unified State System of Civil Protection in the process of developing the document and further systematization of information that will be provided by local state administrations, central bodies of the executive power of Ukraine, structural subdivisions of the apparatus and territorial bodies of the State Emergency Service of Ukraine, it is proposed to develop a scientifically substantiated Procedure for the preparation of the White Paper as well as its components and requirements for the content of information are also defined.

In order to ensure publicity, openness and transparency of the activities of authorities in the sphere of civil protection, the authors proposed amendments to Clause 4 of Article 10 of “Public Monitoring” of the Law of Ukraine “On the National Security of Ukraine” regarding the definition of norms as to public discussion and the study of public opinion.

Key words: *analysis, White paper, conclusions, publicity, protection of the population and territories, armed aggression, content, Unified State System of Civil Protection, emergency, Order, Security and Defence Sector, components of the Unified State System of Civil Protection, capabilities, civil protection.*