

УДК 351.862:355.58]-027.21

С. О. АНДРЕЄВ,

кандидат наук з державного управління,
докторант, Національна академія державного управління
при Президентіві України



Методологічні підходи до дослідження інституціональних засад розвитку державних систем цивільного захисту¹

У статті розглянуто основні методологічні підходи до дослідження інституціональних засад розвитку державних систем цивільного захисту. Науково обґрунтовано доцільність використання для дослідження проблематики державного управління у сфері цивільного захисту системного, системодіяльнісного, структурно-функціонального, ситуаційного та інституціонального підходів. Особливий акцент зроблено на перспективності та ефективності використання для цих дослідницьких цілей методологічних засобів інституціоналізму, зокрема понять “інститут”, “інституціоналізація”, “інституціональні засади”.

Ключові слова: державна система цивільного захисту, державне управління, захист населення й територій від надзвичайних ситуацій, інститут, інституціональні засади, метод, методологічні засоби, підхід, розвиток, цивільний захист, цивільна оборона.

S. A. ANDREYEV,

Candidate of Sciences in Public Administration (PhD),

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

**METHODOLOGICAL APPROACHES FOR RESEARCHING INSTITUTIONAL PRINCIPLES
OF DEVELOPMENT OF THE STATE SYSTEMS OF CIVIL PROTECTION**

The main methodological approaches for researching institutional principles of development of the state systems of civil protection have been reviewed in the article. It was scientifically proved the expediency of usage the system, system pragmatic, structural-functional, situational and institutional approaches of state administration in civil protection sphere. The focus was on the perspective and effective use of methodological means of institutionalism, in particular, the concepts “institute”, “institutionalization”, “institutional principles”.

Key words: the state system of civil protection, public administration, civil protection, civil defense, protection of the population and territories from emergency situations, institute, institutional framework, method, research methodology, approach, development.

© Андреев С.О., 2016

¹ Під інституціональними засадами розвитку державних систем цивільного захисту ми розуміємо основні системоутворювальні елементи цих систем (функціональні й територіальні підсистеми, ланки, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, юридичні та фізичні особи, сили цивільного захисту), а також базисні (статусні) законодавчі акти, що визначають правовий режим діяльності державних систем цивільного захисту, особливості правового статусу їх органів управління та інших суб'єктів забезпечення цивільного захисту, які в сукупності та взаємозв'язку детермінують кількісно-якісні та сутнісні

інституціональні зміни (перетворення) в цих системах, зумовлюють їх інституціоналізацію під впливом різних внутрішніх і зовнішніх чинників.

С. А. АНДРЕЕВ,

кандидат наук государственного управления, докторант,

Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИССЛЕДОВАНИЮ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ОСНОВ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СИСТЕМ ГРАЖДАНСКОЙ ЗАЩИТЫ

В статье рассмотрены основные методологические подходы к исследованию институциональных основ развития государственных систем гражданской защиты. Научно обоснована целесообразность использования для исследования проблематики государственного управления в сфере гражданской защиты системного, системодейательностного, структурно-функционального, ситуационного и институционального подходов. Особый акцент сделан на перспективности и эффективности использования для этих исследовательских целей методологических средств институционализма, в частности понятий “институт”, “институционализация”, “институциональные основы”.

Ключевые слова: государственная система гражданской защиты, государственное управление, гражданская защита, гражданская оборона, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, институт, институциональные основы, метод, методология исследования, подход, развитие.

Постановка проблеми. Об’єктивна реальність, у якій наразі перебуває наша країна та її населення, характеризується існуванням широкого спектра загроз і кризових явищ різного характеру, які в будь-який час можуть трансформуватись у надзвичайні ситуації (далі – НС).

Для виконання завдань щодо захисту населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від техногенних, природних, соціальних і воєнних НС шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період в Україні законодавчо передбачено існування єдиної державної системи цивільного захисту (далі – ЄДС ЦЗ) [9, ст. 4, 8].

Попри численні реформи 1991–2016 рр., спрямовані на модернізацію системи цивільного захисту (далі – ЦЗ) України, процес її розбудови до цього часу не завершено, зокрема через низьку якість державних інститутів, задіяних у питаннях забезпечення формування й реалізації державної політики у сфері ЦЗ, та недосконалість чинного законодавства. Низька результативність ЄДС ЦЗ та, як наслідок, аналогічний їй рівень ЦЗ у країні в цілому не відповідають ступеню значущості проблеми та суспільним очікуванням.

У цьому контексті є цілком закономірним той факт, що, наприклад, у Стратегії національної безпеки України (п. 3.9) від 26 травня 2015 р. стан ЄДС ЦЗ та сил ЦЗ визнано незадовільним [13], а в Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України (п. 1 розд. III) від 14 березня 2016 р. наголошено, зокрема, на необхідності вдосконалення та забезпечення ефективного функціонування ЄДС ЦЗ, приведення її у відповідність зі стандартами Європейського Союзу [12].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вагомий внесок у дослідження проблематики розвитку та функціонування систем ЦЗ та цивільної оборони (далі – ЦО), у тому числі й щодо шляхів удосконалення їх концептуальних та організаційно-правових засад, внесли такі науковці, як:

В.Акімов, В.Владимиров, Ю.Воробйов, М.Долгін, Л.Жукова, В.Ізмалков, Н.Клименко, А.Костров, С.Кузніченко, О.Кулеба, С.Мосов, Б.Порфир'єв, М.Фалєєв, В.Федоренко, Г.Федулов, Р.Цаліков, Ю.Шпаковський, І.Шпильовий та ін.

З точки зору методології дослідження різних аспектів діяльності державних систем ЦЗ, фундаментальний характер має монографія Б.Порфир'єва [15], у якій автор висвітлив методологічні проблеми аналізу НС як об'єкта управління, розглянув теоретичні та методологічні питання управління в НС [15, с. 31–80].

Слід також відзначити монографію М.Фалєєва та В.Ізмалкова [17]. У цій роботі автори, з-поміж іншого, наголошують на необхідності використання системного підходу та синергетики для вивчення властивостей складних систем, до яких належать і державні системи ЦЗ [17, с. 36–40]. Крім цього, науковці всебічно обґрунтовують науково-методичні засади та пропонують математичний апарат кількісної оцінки функціональної стійкості російської системи ЦЗ [17, с. 126–171].

Із методологічних та загальнофілософських проблем науки ЦЗ варто також згадати наукову працю В.Кузовнікова [10].

З використанням методологічних засобів інституціонального підходу, питання правового регулювання безпеки у разі НС досліджуються в монографії Н.Жаворонкової [7, с. 40–46].

Для більшості монографій та інших наукових праць з окресленої тематики характерним є наявність певних методик для вирішення визначених дослідниками завдань за допомогою комплексу різноманітних методів дослідження. Однак у переважній більшості цих джерел уся методологічна база фактично зведена лише до системного підходу, а будь-які інші методологічні засоби до дослідження проблем функціонування державних систем ЦЗ не являють собою упорядковану та цілісну сукупність методологічних засобів і застосовуються фрагментарно.

Формулювання цілей статті. Метою статті є наукове обґрунтування методологічних підходів до дослідження інституціональних засад розвитку державних систем ЦЗ та їх аналогів (державних систем ЦО, захисту населення і територій від техногенних, природних та інших НС тощо).

Виклад основного матеріалу. Проведений нами аналіз численних наукових джерел із теоретико-методологічних питань ЦЗ та державного управління свідчить, що ЦЗ як особлива функція держави на сьогодні є одним із найменш розроблених у науковому плані напрямів державно-управлінської діяльності, що потребує активізації відповідної дослідницької роботи та обґрунтування методологічних засобів її здійснення.

Існуючий стан методології державного управління у сфері ЦЗ та ЦО, на наш погляд, якнайкраще характеризують експертні оцінки Ю.Сурміна та П.Надолішнього, сформульовані ними щодо теорії та методології державного управління загалом, а саме: "...сучасний стан теоретико-методологічної бази науки державного управління можна визначити як недостатній з точки зору розвиненості методології, методів, інструментів, механізмів, технологій

наукового пізнання, що, зрештою, екстраполюється на соціальну практику...” [5, с. 7]; “...нинішній стан методології державного управління не може задовольнити ні потреби практики державного будівництва, ні потреби державного управління як галузі знання...” [5, с. 9].

Методологія дослідження (від грец. *methodos* – шлях дослідження або пізнання та *logos* – слово, поняття, вчення) у вказаних джерелах трактується як система принципів і способів організації дослідження [6, с. 416].

У свою чергу, підхід – це дослідницька позиція, методологічна система, яка визначається на початку дослідження з метою досягнення більшої інструментальної визначеності дослідника під час вивчення об’єкта дослідження [6, с. 518].

У процесі визначення методології дослідження, як рекомендував відомий радянський філософ і методолог Г.Щедровицький, важливо зафіксувати принцип множинності можливих теоретичних підстав методологічної роботи та зрозуміти, що будь-яка спроба зведення методологічної роботи до однієї та єдиної наукової бази може лише дезорієнтувати й, по суті справи, закриває всякий реальний шлях наукового обґрунтування методології. Справа тут у тому, що всякий окремий об’єкт такої теорії, хоч би яким він був, дуже простий порівняно із сучасною діяльністю та мисленням людства й один не може охопити і відобразити їх складності. Основна ідея множинності й різноманітності теоретичних підстав методології є значно більш потужним знаряддям для наукового обґрунтування та організації методологічної роботи [20, с. 425].

Зазначену точку зору поділяє Ю.Сурмін, який стверджує, що методологічний плюралізм, безсумнівно, є гарантією формування адекватного проблемі й предмету дослідження методологічного комплексу. Поряд з цим учений цілком обґрунтовано зазначає, що велика кількість методологічних підходів веде до реальних труднощів їх ефективного використання [14, с. 47–48].

Вітчизняні фахівці з питань методології дослідження державного управління відзначають, що загальнонауковою основою методології дослідження державного управління є системний підхід. У його межах виділяють, зокрема, системно-діяльнісний та системно-синергетичний підходи [5, с. 354].

У філософському сенсі системний підхід – це методологічний напрям у науці, основне завдання якого полягає в розробці методів дослідження та конструюванні складноорганізованих об’єктів – систем різних типів і класів. Системний підхід являє собою певний етап у розвитку методів пізнання, методів дослідницької та конструкторської діяльності, способів опису та пояснення природи аналізованих або штучно створених об’єктів (детальніше див.: [18, с. 429]).

В.Кузьмін, розкриваючи значення принципу системності в суспільних науках, справедливо акцентує увагу на тому, що основна змістова, а разом із тим і методологічна проблема в процесі дослідження системних об’єктів полягає в тому, щоб виявити детермінанти, що приводять до організації

елементів у систему, специфічні підстави, зв'язки та відносини в системі, її особливу якісність; установити закономірності структури, функціонування та розвитку цієї системи. У цілому це знання системоцентричне, спрямоване на розкриття внутрішніх механізмів і законів явища [11, с. 16].

Системодіяльнісний підхід до забезпечення безпеки науковці визначають як один з основних підходів до пізнання та організації робіт щодо забезпечення безпеки [3, с. 283]. Характеризуючи цей дослідницький підхід, автори, зокрема, зазначають, що наші знання про свою діяльність, її умови, матеріали та можливі наслідки обмежені, а тому аварії й стихійні лиха неминучі та породжуються нашою власною діяльністю, тому в наукових знаннях і технічних засобах, необхідних для забезпечення безпеки, основний акцент у дослідженнях має бути зроблений саме на задумах майбутньої діяльності, проектах та їх науковому, методологічному забезпеченні. Зусилля мають бути перенесені з продуктів і результатів діяльності щодо забезпечення безпеки на саму цю діяльність – форми організації робіт, методи та засоби досягнення результатів. Переорієнтація таким чином задумів, у свою чергу, передбачає й відповідну перебудову систем їх реалізації, що дасть змогу зробити забезпечення безпеки істотно більш ефективним [3, с. 286].

На підтвердження провідної ролі системного підходу в процесі дослідження проблем забезпечення НБ С.Баурін, М.Дзлієв, А.Урсул, Е.Ізатдуст стверджують, що цей підхід є універсальним та засвідчив свою високу ефективність під час використання в усіх випадках, коли справа стосується інтересів кожної людини, малих і великих соціальних груп, суспільства, держави та людства в цілому. Методологічна особливість системного підходу визначається тим, що його використання дає змогу розкрити цілісність об'єкта та механізмів, які її забезпечують, виявити різноманітні типи зв'язків усередині складного об'єкта, динаміку його функціонування. Необхідність системного характеру забезпечення національної безпеки визначається дуже просто: для неї, як і будь-якої системи, небезпек найрізноманітнішого характеру велика безліч, а безпека у неї одна [1, с. 99; 8, с. 41–42].

Ця теза цілком та повністю стосується функціонування державних систем ЦЗ та ЦО, оскільки населення, території, навколишнє природне середовище та інші об'єкти ЦЗ піддаються широкому спектру ризиків і загроз, які можуть зумовити виникнення НС різного характеру й масштабу, а стан захищеності цих об'єктів є єдиною системною оцінною характеристикою, що визначається сукупністю кількісних та якісних показників і критеріїв.

Як відомо, мета ЦЗ безпосередньо пов'язана із завданнями та функціями держави щодо забезпечення безпеки особистості, суспільства та держави від різних ризиків і загроз, а державні системи ЦЗ та ЦО виступають одним із стрижневих (системоутворювальних) елементів формування та функціонування системи забезпечення НБ держави. ЦЗ як специфічний напрям людської діяльності та міждисциплінарна галузь наукових досліджень функціонально зачіпає багато складових, сегментів (видів) НБ: воєнну, соціальну, техногенну,

природну тощо, тобто можна зазначити, що діяльність щодо забезпечення ЦЗ, з одного боку, та НБ, з другого, співвідносяться між собою як частина й ціле.

Така логіка свідчить про можливість та доцільність застосування як дослідницького інструментарію для аналізу стану інституціональних засад функціонування та розвитку державних систем ЦЗ сукупності методологічних підходів, використання яких для дослідження проблематики безпеки взагалі та НБ зокрема уже обґрунтовувалося в низці наукових праць наших попередників (див., напр. [1; 2; 4; 8]).

Деякі фахівці у безпекових питаннях небезпідставно стверджують, що під час проведення міждисциплінарних досліджень у сфері безпеки, крім широко відомих комплексного підходу та системного аналізу, високу ефективність мають факторний аналіз, діяльнісний, суб'єктно орієнтований, інституціональний та мережевий підходи, забезпечення безпеки через розвиток, використання методів синергетики й теорії катастроф [1, с. 99; 8, с. 41].

Так, наприклад, С.Бабурін, М.Дзлієв, А.Урсул вважають, що, крім системного підходу, під час аналізу НБ як стану соціальної системи суспільства можна керуватися двома підходами: для вивчення системи необхідно застосовувати функціональний або ситуаційно-факторний підхід; якщо ж ідеться про захищеність (тобто про характер соціальних відносин), доцільно застосовувати синергетичний або інституціональний підхід. При цьому, коли досліджується стан безпеки суспільства, у центрі уваги мають бути внутрішні механізми підтримання сталого, стабільного й збалансованого розвитку системи, відтворення її основних параметрів [1, с. 99].

На думку цих дослідників, для цілей дослідження процесів забезпечення НБ кращим є другий підхід, що передбачає використання, в основному, елементів інституціонального та системно-синергетичного підходів.

На відміну від системного підходу, методологічні засоби інституціоналізму поки не отримали поширення для дослідження державно-управлінських процесів у сфері ЦО та ЦЗ.

Н.Ващекін, М.Дзлієв, А.Урсул, обґрунтовуючи необхідність та доцільність широкого застосування інституціонального підходу до проблем безпеки, зокрема економічної, зазначають, що інституціональний підхід дещо по-іншому розглядає широко вживаний термін “інститут”, маючи на увазі інституції не як певні установи (освітні, науково-дослідні тощо), а, по суті справи, певні типи відносин та зв'язків, окремими випадками яких є певні кодекси поведінки (свідомої чи спонтанної) людей, що мають неформальний або формальний характер. Д.Норт своїм попередником на шляху інституціонального аналізу називає К.Маркса, який ще в ХІХ ст. технологічні трансформації поєднав з інституційними конструкціями та змінами (продуктивні сили й виробничі відносини). Д.Норт підкреслює, що марксистські моделі величезною мірою спираються на інституціональні міркування [2, с. 4].

На наш погляд, застосування інституціонального підходу до дослідження сфери державного управління, званої “цивільний захист”, у тому числі під час аналізу процесів становлення й розвитку державних систем, призначених для

вирішення завдань ЦО та ЦЗ, є вкрай актуальним, своєчасним та перспективним як із науково-теоретичної, так і з практичної точки зору. При цьому цілком очевидно, що його використання аж ніяк не виключає можливості застосування тією чи іншою мірою інших методологічних підходів і засобів, а доповнює такі підходи, як системний, діяльнісний, структурно-функціональний, ситуаційно-факторний та ін.

Перспективність використання інституціонального підходу для дослідження проблематики формування та діяльності державних систем ЦО та ЦЗ зумовлюється сукупністю таких факторів.

По-перше, цей методологічний підхід дає змогу досліджувати та описувати процеси, що відбуваються в зазначеній сфері за допомогою термінів “інститут”, “інституціоналізація” та “інституціональні засади”. Їх використання здається нам досить ефективним з метою розгляду в динаміці та взаємозв'язку інституційної складової функціонування державних систем ЦО, ЦЗ (тобто організованої сукупності органів і суб'єктного складу відповідних систем, функцій, повноважень та відповідальності різних суб'єктів, що утворюють інфраструктуру цих державних систем, управлінські зв'язки між цими суб'єктами), а також нормативно-правової бази з питань ЦО та ЦЗ, яка формується й розвивається як відносно самостійний міжгалузевий правовий інститут.

По-друге, методологічні засоби інституціоналізму слугують дієвим інструментом отримання більш повних і достовірних відомостей про закономірності й проблеми становлення й розвитку інституційного блоку державних систем ЦО, забезпечення ЦЗ, а також про взаємозв'язок та взаємозумовленість цих процесів з інституціоналізацією механізму правового регулювання відповідних суспільних відносин.

По-третє, інституціональний підхід дає можливість виявити та розкрити причини, сутність, зміст науково-прикладної проблеми, що полягає в низькій ефективності державних систем ЦО та ЦЗ у сучасних умовах, а також у невідповідності (неадекватності) нинішнього стану інституціональних засад діяльності відповідних систем потребам поступового суспільного розвитку.

По-четверте, інституціональний підхід сприяє виявленню закономірностей генези функції держави щодо захисту населення, навколишнього природного середовища та інших об'єктів від НС різного характеру як відокремленої сфери управлінської діяльності, а також розглянути історію розвитку державних систем, покликаних виконувати цю функцію, які виступають особливою формою інституціоналізації державного управління.

По-п'яте, широке застосування інституціонального підходу в дослідженнях проблематики державного управління з питань ЦЗ слугує вагомою передумовою для обґрунтування пропозицій щодо інституціоналізації ЦЗ – її формування як особливої, комплексної сфери державного управління та міждисциплінарної галузі науки.

Щодо можливостей і перспектив використання синергетичного підходу до дослідження проблематики інституціональних засад функціонування та розвитку державних систем ЦЗ, то вважаємо за потрібне зазначити таке.

В “Енциклопедичному словнику з державного управління” синергетичний підхід трактується як застосування в науці й практиці управління загальнонаукової теорії самоорганізації, спрямованої на пошук законів еволюції відкритих неврівноважених систем будь-якої природи. Термін “синергетичний підхід” увів в обіг німецький вчений Г.Хаген; у перекладі з грецької цей термін означає “сумісний”, або той, що “діє узгоджено”. Завдяки введенню І.Пригожиним, Г.Хагеном та М.Ейгеном у науковий обіг понять “дисипативна система”, “динамічний хаос”, “біфуркації”, “атрактори” та інших суттєво збагатилися механізми переходу від хаосу до впорядкованості систем різної природи. Синергетичний підхід застосовується в дисипативному управлінні, тобто управлінні в умовах хаосу шляхом його зменшення [6, с. 519].

Одним із прихильників широкого використання системно-синергетичної методології до дослідження проблем у галузі національної безпеки є російський фахівець Е.Іззатдуст, який вважає, що ця методологія відкриває нові концептуальні можливості в дослідженні цієї проблематики [8, с. 47–48].

Проаналізувавши наукові праці з теоретико-методологічних питань національної безпеки [1; 2; 4; 8] та ЦЗ [15; 17], а також ознайомившись з роботами із синергетики [16; 19], доходимо таких висновків.

Використання синергетичного підходу для дослідження процесів становлення й розвитку інституціональних засад державного управління у сфері ЦЗ, з нашої точки зору, видається недоцільним, з огляду на те, що ці процеси мають ґрунтуватися на принципах стабільності, надійності, прогнозованості та поступового розвитку, які покладено в основу діяльності державних систем ЦО, ЦЗ, побудованих на базі класичної теорії систем.

Відповідні державні системи за своєю природою є організованими системами (а не дисипативними, нерівноважними), тому явища і процеси, що позначаються в синергетиці такими термінами й поняттями іноземного походження, як: “атрактор”, “біфуркація”, “флуктуація”, “хаос” не відповідають сутності, природі та завданням цих систем. Вони їм не притаманні та взагалі несумісні з їх нормальним функціонуванням. Отже, застосування перелічених термінів, що використовуються синергетикою для опису та пояснення процесів функціонування нерівноважних систем, у нашому випадку вбачається неприйнятним та контрпродуктивним.

Синергетичний підхід як основа методології теорії керованого хаосу та нового глобального світового порядку, на наше переконання, не узгоджується із концепцією та ідеологією побудови суверенної національної держави, у тому числі й з формуванням ефективної системи забезпечення НБ та системи ЦО, а отже, він є хибним та шкідливим методологічним засобом для дослідження процесів формування відповідних соціальних систем.

У тому, що стосується досягнення мети побудови ефективних інституціональних засад розвитку державних систем ЦЗ, традиційний системний підхід у сукупності із методологічними засобами інституціоналізму, на наш погляд, має пріоритетне значення.

Реальну “цінність” та сутність синергетичної методології доволі показово ілюструє думка С.Бабуріна, М.Дзлієва, А.Урсула. Як зазначають ці автори, із

синергетичної точки зору стає зрозумілим, що прогресивний розвиток відкритого суспільства як процес самоорганізації виявляється можливим у результаті використання енергії, інформації та інших ресурсів з навколишнього суспільного й природного середовища. Якщо взяти середовище соціальне, то є очевидним, що результати провідних індустріальних країн пов'язані з бідністю та злиднями країн, що розвиваються. “Золотий мільярд” розвиненого відкритого суспільства сусідствує з голодуючими мільярдами країн третього, а тепер і “другого” світу, причому цей розрив у рівнях економіки та життєзабезпечення між Північчю (Заходом) і Півднем (Сходом) поки тільки збільшується. Це характерно для так званої моделі нестійкого розвитку, у якому природний стихійний розвиток призводить до множення загроз і кризових явищ, деградації навколишнього соціального та природного середовищ. Саме поняття відкритого суспільства у своєму суто соціальному аспекті означає, що подібні деградаційні процеси в соціальній еволюції неминучі. Багатство та розквіт одних країн (та інших суб'єктів) у відкритому суспільстві досягалося за рахунок нерівноправних і несправедливих відносин з іншими країнами – і це закон синергетики в її “соціальному” вимірі. Але, виявляється, не тільки пограбування “золотим мільярдом” решти світу в соціально-економічному плані не дає змоги вважати сучасне світове співтовариство справді відкритим (а тим більше – справедливим). Воно відкрито лише для тієї групи країн та соціумів, які створюють своє багатство за рахунок його припливу з оточуючого їх соціального середовища. Утім, усі країни не можуть стати однаково багатими не тільки із соціально-економічних, але тепер вже й з екологічних міркувань [1, с. 113–114].

Дослідницький інструментарій синергетики певною мірою може бути корисним та, як цілком можна припустити, широко застосовується фахівцями в галузі природничих, фізико-математичних та інженерно-технічних наук у наукових напрямках, які вивчають роль випадковостей у процесах розвитку нестабільних систем, як-от: теорія ризиків і катастроф, прогнозування ймовірності виникнення НС тощо. Цілком очевидно, що соціальні, техногенні, природні та воєнні НС найчастіше, як раз таки, і є наслідком нестійкого, нерівноважного стану систем різної природи.

Обґрунтовуючи вибір дослідницького інструментарію для аналізу інституціональних засад розвитку державних систем ЦЗ, серед основних та найбільш дієвих методологічних засобів (крім уже перерахованих вище підходів) потрібно виділити інституційний та структурно-функціональний аналіз.

В енциклопедичних виданнях з державного управління інституційний аналіз визначається як аналіз, що з'ясовує міру наявності в управлінні інституційних характеристик. Серед останніх найбільшої уваги заслуговують такі: наявність організацій і установ, які організують взаємодію між людьми; наявність деякої системи цінностей, ролей і символів, що дотримуються людьми; стійкість існування, оскільки соціальний інститут – це, передусім, стійка форма життєдіяльності людей, яка сформувалася в процесі їх виживання, історичного розвитку суспільства; раціональність і оптимальність, оскільки для

інституту властива оптимальна для даних умов форма організації життя людей; чіткий розподіл функцій, прав і обов'язків між усіма учасниками інституційної взаємодії; розподіл діяльності й професійне її виконання спеціальними групами людей; наявність контролю, різних форм регламентації діяльності індивідів [6, с. 36; 5, с. 34–35].

У свою чергу, структурно-функціональний аналіз – це аналіз структури системи як сукупності зв'язків між частинами системи, з'ясування значення окремого елемента для певним чином структурованого цілого. Структурно-функціональний аналіз передбачає: виявлення характеристик складності, ієрархічності структури, типології зв'язків (прямі, зворотні); визначення впливу структури на властивості та функції системи; виділення елементів взаємодії й визначення їх місця та ролі у функціонуванні системи; опис функцій (внутрішніх, зовнішніх); визначення та специфікація процесів управління й каналів інформації; виділення внутрішньо- та зовнішньосистемних процесів і впливів [6, с. 40].

Крім вищеназваних підходів до вивчення стану й ефективності функціонування державних систем ЦЗ актуальним і перспективним є використання ситуаційного підходу.

Ситуаційний підхід (англ. – situational approach) являє собою вибір різних методів і засобів управління залежно від їх ефективності в конкретній ситуації. Поняття “ситуаційна теорія” (синонім ситуаційного підходу) вперше ввів Р.Моклер, ще раніше ідею такого підходу розглядали П.Друкер, Е.Мейо та М.Фоллетт [5, с. 453–454].

В основу ситуаційного підходу покладено ситуаційний аналіз, який, як зазначається в енциклопедичних джерелах, ґрунтується на сукупності прийомів і методів осмислення ситуації, її структури, визначення факторів впливу, тенденцій розвитку тощо. Основними складовими ситуаційного аналізу є: здійснення проблемного структурування, що передбачає виділення комплексу проблем ситуації, їх типології, наслідків, шляхів вирішення; визначення характеристик ситуації, її структури, функцій, взаємодії з навколишнім і внутрішнім середовищем; установлення причин, що призвели до виникнення такої ситуації і наслідків її розгортання; діагностика змісту діяльності в ситуації, її моделювання та оптимізація; побудова системи оцінок ситуації, її складових, умов, дійових осіб; підготовка прогнозів щодо ймовірного, потенційного і бажаного майбутнього; вироблення рекомендацій щодо поведінки дійових осіб у ситуації; розробка програм діяльності в даній ситуації [6, с. 40].

Таким чином, широке застосування цього підходу в нашому випадку дає змогу провести аналіз результатів функціонування державних систем ЦЗ у різних ситуаціях, зокрема надзвичайних, а також у різних спеціальних правових режимах їх діяльності: повсякденній діяльності; підвищеної готовності; НС; надзвичайного стану.

Висновки. Обґрунтована в цій науковій статті сукупність методологічних підходів до дослідження інституціональних засад розвитку державних систем ЦО та ЦЗ ґрунтується на широкому використанні системного та

інституціонального підходів і слугує тим базисом, який буде корисним у процесі проведення досліджень відповідної проблематики.

Подальші наукові розвідки в цій царині мають поглиблювати та розвивати теоретичні засади державного управління у сфері ЦЗ, у тому числі й вдосконалювати відповідний дослідницький інструментарій, що є неодмінною умовою розбудови ефективних державних систем ЦЗ.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Бабурин С. Н.* Стратегия национальной безопасности России: теоретико-методологические аспекты : монография / С. Н. Бабурин, М. И. Дзалиев, А. Д. Урсул. – М. : Магистр : НИЦ Инфра-М, 2014. – 512 с.
 2. *Ващекин Н. П.* Экономическая безопасность: институциональный подход : монография / Н. П. Ващекин, М. И. Дзалиев, А. Д. Урсул. – М. : Изд-во “МГУК”, 2000. – 320 с.
 3. Государственное управление в сфере национальной безопасности : слов.-справоч. / сост. : Г. П. Сытник [и др.] ; под общ. ред. Г. П. Сытника. – Киев : НАГУ, 2012. – 496 с.
 4. *Дзалиев М. И.* Проблемы безопасности: теоретико-методологические аспекты : монография / М. И. Дзалиев, А. Л. Романович, А. Д. Урсул. – М. : Изд-во “МГУК”, ИД “Друг”, 2001. – 195 с.
 5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 692 с.
 6. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – Київ : НАДУ, 2010. – 820 с.
 7. *Жаворонкова Н. Г.* Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера / Н. Г. Жаворонкова ; под общ. ред. И. О. Красновой. – М. : ИД “Юриспруденция”, 2007. – 168 с.
 8. *Иззатдуст Э. С.* Национальная безопасность России: институциональный контекст и человеческое измерение / Э. С. Иззатдуст. – М. : Academia, 2010. – 256 с.
 9. Кодекс цивільного захисту України від 02 жовт. 2012 р. № 5403-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.
 10. *Кузовников В. М.* Философия и методологические проблемы науки гражданская защита и практики : монография / В. М. Кузовников, А. В. Бобылев. – Изд. 3-е, доп. – Астрахань : Волга, 2013. – 93 с.
 11. *Кузьмин В. П.* Принцип системности в теории и методологии К. Маркса / В. П. Кузьмин. – 3-е изд., доп. – М. : Политиздат, 1986. – 399 с.
 12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 04.03.2016 “Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України” : Указ Президента України від 14 берез. 2016 р. № 92/2016 // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 10. – Ст. 195.
 13. Про Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06.05.2015 “Про Стратегію національної безпеки України” : Указ Президента України від 26 трав. 2015 р. № 287/2015 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 43. – Ст. 1353.
-

14. Сурмін Ю. П. Наукові тексти: специфіка, підготовка та презентація : навч.-метод. посіб. / Ю. П. Сурмін. – Київ : НАДУ, 2008. – 184 с.
15. Порфирьев Б. Н. Государственное управление в чрезвычайных ситуациях: анализ методологии и проблемы организации / Б. Н. Порфирьев. – М. : Наука, 1991. – 136 с.
16. Пригожин И. Порядок из хаоса: Новый диалог человека с природой : пер. с англ. / И. Пригожин, И. Стенгерс ; общ. ред. В. И. Аршинова, Ю. Л. Климонтовича и Ю. В. Сачкова. – М. : Прогресс, 1986. – 432 с.
17. Фалеев М. И. Научно-методические основы количественной оценки функциональной устойчивости российской системы гражданской защиты : монография / М. И. Фалеев, В. И. Измалков. – М. : МЧС России, 2012. – 205 с.
18. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. – 5-е изд. – М. : Политиздат, 1986. – 590 с.
19. Хакен Г. Синергетика / Г. Хакен. – М. : Мир, 1980. – 406 с.
20. Щедровицкий Г. П. Философия. Наука. Методология / Г. П. Щедровицкий ; ред.-сост. : А. А. Пископель, В. Р. Рокитянский, Л. П. Щедровицкий. – М. : Культ. Политики, 1997. – 656 с.

REFERENCES

1. Baburin, S. N. Strategija nacionalnoj bezopasnosti Rossii : teoretiko-metodologicheskie aspekty : Monografija / S. N. Baburin, M. I. Dzliev, A. D. Ursul. – М. : Magistr : NIC Infra-M, 2014. – 512 s.
2. Vashhekin, N. P. Jekonomicheskaja bezopasnost : institucionalnyj podhod : Monografija / N. P. Vashhekin, M. I. Dzliev, A. D. Ursul. – М. : Izd-vo “MGUK”, 2000. – 320 s.
3. Gosudarstvennoe upravlenie v sfere nacionalnoj bezopasnosti : slov.-spravochn. / sostav. : G. P. Sytnik [i dr.]; pod obshh. red. G. P. Sytnika. – К. : NAGU, 2012. – 496 s.
4. Dzliev, M. I. Problemy bezopasnosti : teoretiko-metodologicheskie aspekty : Monografija / M. I. Dzliev, A. L. Romanovich, A. D. Ursul, – М. : Izd-vo “MGUK”, ID “Drug”, 2001. – 195 s.
5. Encyklopediya derzhavnoho upravlinnya : u 8 t. / nauk. red. kol. : Yu. V. Kovbasyuk (holova) [ta in.] ; Nacionalna akademiya derzhavnoho upravlinnya pry Prezydentovi Ukrainy. – К. : NADU, 2011. Т. 2 : Metodolohiya derzhavnoho upravlinnya / nauk.-red. kolehiya : Yu. P. Surmin (spivholova), P. I. Nadolishnij (spivholova) ta in. – 2011. – 692 s.
6. Encyklopedychnyj slovnyk z derzhavnoho upravlinnya / uklad. : Yu. P. Surmin, V. D. Bakumenko, A. M. Myxnenko ta in. ; za red. Yu. V. Kovbasyuka, V. P. Troshhynskoho, Yu. P. Surmina. – К. : NADU, 2010. – 820 s.
7. Zhavoronkova, N. G. Jekologo-pravovye problemy obespechenija bezopasnosti pri chrezvychajnyh situacijah prirodnoho i tehnogennogo haraktera [Tekst] / N. G. Zhavoronkova; pod obshh. red. I. O. Krasnoj. — М. : ID “Jurisprudencija”, 2007. – 168 s.
8. Izzatdust, Je. S. Nacional'naja bezopasnost Rossii : institucionalnyj kontekst i chelovecheskoe izmerenie. – М. : Academia, 2010. – 256 s.
9. Kodeks cyvilnoho zaxystu Ukrainy vid 02.10.2012 № 5403-VI // Oficijnyj visnyk Ukrainy. – 2012. – № 89. – St. 3589.

10. Kuzovnikov, V. M. *Filosofija i metodologicheskie problemy nauki grazhdanskaja zashhita i praktiki : monografija* / V. M. Kuzovnikov, A. V. Bobylev. – Izd. 3-e, dop. – Astrahan' : Volga, 2013. – 93 s.
11. Kuzmin, V. P. *Princip sistemnosti v teorii i metodologii K. Marksa.* – 3-e izd., dop. – M. : Politizdat, 1986. – 399 s.
12. Pro rishennja Radi nacional'noï bezpeki i oboroni Ukraïni vid 04.03.2016 “Pro Konceptiju rozvitku sektoru bezpeki i oboroni Ukrayiny” : Ukaz Prezidenta Ukraïni vid 14.03.2016 № 92/2016 // *Ofitsijnyi visnyk Ukrayiny.* – 2016. – № 10. – St. 195.
13. Pro rishennya Rady nacional'noyi bezpeky i oborony Ukrayiny vid 04.03.2016 “Pro Konceptiyu rozvytku sektoru bezpeky i oborony Ukrayiny” : Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 14.03.2016 № 92/2016 // *Ofitsijnyi visnyk Ukrayiny.* – 2016. – № 10. – St. 195.
14. Pro Rishennya Rady nacional'noyi bezpeky i oborony Ukrayiny vid 06.05.2015 “Pro Stratehiyu nacional'noyi bezpeky Ukrayiny” : Ukaz Prezydenta Ukrayiny vid 26.05.2015 № 287/2015 // *Oficijnyj visnyk Ukrayiny.* – 2015. – № 43. – St. 1353.
15. Surmin, Yu. P. *Naukovi teksty : specyfika, pidhotovka ta prezentaciya : navch.-metod. posib.* – K. : NADU, 2008. – 184 s.
16. Prigozhin, I. *Porjadok iz haosa : Novyj dialog cheloveka s prirodoy* / I. Prigozhin, I. Stengers : Per. s angl./ Obshh. red. V. I. Arshinova, Ju. L. Klimontovicha i Ju. V. Sachkova. – M. : Progress, 1986. – 432 s.
17. Faleev, M. I. *Nauchno-metodicheskie osnovy kolichestvennoj ocenki funkcionalnoj ustojchivosti rossijskoj sistemy grazhdanskoj zashhity : Monografija* / M. I. Faleev, V. I. Izmalkov. – M. : MChS Rossii, 2012. – 205 s.
18. *Filosofskij slovar* / Pod red. I. T. Frolova. – 5-e izd. – M. : Politizdat, 1986. – 590 s.
19. Haken, G. *Sinergetika* / G. Haken. – M. : Mir, 1980. – 406 s.
20. Shhedrovickij, G. P. *Filosofija. Nauka. Metodologija* / G. P. Shhedrovickij ; red.-sost. A. A. Piskoppel, V. R. Rokitjanskij, L. P. Shhedrovickij. – M. : Kult. Politiki, 1997. – 656 s.