

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ФАКУЛЬТЕТ СОЦІОЛОГІЇ ТА УПРАВЛІННЯ**

**КАФЕДРА СОЦІАЛЬНОЇ ФІЛОСОФІЇ ТА УПРАВЛІННЯ**

**Кваліфікаційна робота**

**магістра**

**РЕФОРМУВАННЯ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПУБЛІЧНО-  
УПРАВЛІНСЬКОЇ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ  
НАСЕЛЕННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЦІЗАЦІЇ**

Виконав: магістрант 3 курсу, групи 8.2817-з  
спеціальності 281 «Публічне управління та  
адміністрування»  
освітньо-професійної програми  
«Публічне управління та адміністрування»  
С.С. Батиль

Керівник: завідувач кафедри соціології  
д.філос.н., доцент Скворець В.О.

Рецензент: доцент кафедри соціальної  
філософії та управління,  
к.політ.н., доцент Мірошніченко Г.О.

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**  
**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Факультет соціології та управління  
Кафедра соціальної філософії та управління  
Рівень вищої освіти магістр  
Спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування»  
Освітньо-професійна програма «Публічне управління та адміністрування»

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Завідувач кафедри соціальної філософії та управління

\_\_\_\_\_ Т.І.Бутченко  
«\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2020 року

**З А В Д А Н Н Я**  
НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТОВІ

Батилію Сергію Сергійовичу

(прізвище, ім'я, по-батькові)

1. Тема роботи Реформування регіональної публічно-управлінської системи цивільного захисту населення в умовах децентралізації

керівник роботи Скворець В. О., д.філос.н., доцент

(прізвище, ім'я, по-батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затвердені наказом ЗНУ від «29» травня 2019 року № 804-с

2. Строк подання студентом роботи 20 лютого 2020 року

3. Вихідні дані до роботи 1. Альошкін С., Балло Я., Вівдич А. Рекомендації щодо створення Центрів безпеки громадян : інф. посіб. Київ : Літера, 2018. 232 с.; 2. Гусарові С. Державне управління у сфері цивільного захисту. Львів : Українська академія друкарства, 2008. 122 с.; 3. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 р. № 5403–VI. Офіційний вісник України. 2012. № 89. Ст. 3589.; 4. Кринична І. Державне управління процесами забезпечення радіаційної безпеки в Україні. Дніпро : Пороги, 2009. 303. с.

4. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) 1) проаналізувати сучасний науковий доробок вітчизняних науковців у галузі цивільного захисту населення. 2) уточнити основні поняття дослідження: «цивільний захист», «розпорядок», «управління», «публічне управління», «публічно-управлінська система цивільного захисту». 3) визначити принципи та методи дослідження публічно-управлінської системи цивільного захисту населення. 4) дослідити розвиток і сучасний стан нормативно-правової бази України з питань цивільного захисту. 5) проаналізувати міжнародний досвід побудови системи з надання послуг у галузі цивільного захисту. 6) визначити роль системи цивільного захисту у забезпеченні національної безпеки України в сучасних умовах. 7) дослідити сучасний стан порядку цивільного захисту населення в Україні. 8) визначити детермінанти оптимізації розвитку системи цивільного захисту населення в Україні.

5. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов'язкових креслень)

---

---

6. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		завдання видав	завдання прийняв
Розділ 1	Скворець В. О. завідувач кафедри соціології	29.05.2019	29.05.2019
Розділ 2	Скворець В. О. завідувач кафедри соціології	24.06.2019	24.06.2019
Розділ 3	Скворець В. О. завідувач кафедри соціології	23.09.2019	23.09.2019

7. Дата видачі завдання \_\_\_\_\_ 29 травня 2019 року \_\_\_\_\_

### КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітка
1.	Вибір теми кваліфікаційної роботи	Березень 2019	<i>виконано</i>
2.	Бібліографічний пошук	Квітень 2019	<i>виконано</i>
3.	Розробка основних положень роботи	Травень 2019	<i>виконано</i>
4.	I розділ	Червень 2019	<i>виконано</i>
5.	II розділ	Вересень 2019	<i>виконано</i>
6.	III розділ	Листопад 2019	<i>виконано</i>
7.	Систематизація висновків	Січень 2020	<i>виконано</i>
8.	Нормоконтроль	Лютий 2020	<i>виконано</i>

Студент \_\_\_\_\_ С. С. Батиль

Керівник роботи \_\_\_\_\_ В. О. Скворець

**Нормоконтроль пройдено**

Нормоконтролер \_\_\_\_\_ О.В.Заїка

## РЕФЕРАТ

Кваліфікаційна робота складається з 97 сторінок, 78 позиції у списку літератури.

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ, УПРАВЛІННЯ, ПУБЛІЧНО-УПРАВЛІНСЬКА СИСТЕМА, ЦИВІЛЬНИЙ ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ, ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ

*Мета дослідження.* полягає у дослідженні та виявленні перспектив формування публічно-управлінської порядку цивільного захисту населення та у розробці оптимальних шляхів її розвитку.

*Об'єкт дослідження:* державна система цивільного захисту населення.

*Предмет дослідження:* формування публічно-управлінської системи цивільного захисту населення в умовах децентралізації.

*Методи дослідження:* аналізу та синтезу, індукції та дедукції, логічний метод, порівняння, узагальнення, метод моделювання, класифікації, абстрагування, конкретизації та системний. Були поєднані методи як теоретичного, так і емпіричного рівня наукового дослідження.

*Новизна дослідження:* обґрунтування регіональної публічно-управлінської моделі цивільного захисту населення як альтернативної існуючій централізований.

*Гіпотеза:* забезпечення ефективного порядку цивільного захисту населення в умовах децентралізації потребує переходу від централізованої моделі цивільного захисту населення до регіональної публічно-управлінської моделі.

*Висновки:* В умовах децентралізації влади виникає необхідність у створені регіональної публічно-управлінської моделі цивільного захисту населення як альтернативі існуючій, це дасть змогу ефективно реалізувати державну політику у галузі цивільного захисту по всій території нашої країни.

## SUMMARY

Diploma thesis consists of 97 pages, 78 literature sources.

PUBLIC MANAGEMENT, MANAGEMENT, PUBLIC-MANAGEMENT SYSTEM, CIVIL PROTECTION OF POPULATION, DECENTRALIZATION

*Research purpose* is to study and identify the perspectives of forming a public-management order of the population's civil protection and to develop optimal ways of its development.

*Research object* is the state system of the population's civil protection.

*Research subject* is the formation of public-management system of the population's civil protection in conditions of decentralization.

*Research methods* are analysis and synthesis, induction and deduction, logical method, comparison, generalization, modeling, classification, abstraction, concretization and systemic. Methods of both theoretical and empirical levels of scientific research were combined.

*Research novelty* lies in substantiation of the regional public-management model of the population's civil protection as an alternative to the existing centralized one.

*Research hypothesis* is that ensuring an effective civil protection order for the population under decentralized conditions requires a transition from a centralized model of civil protection to a regional public-management one.

*Conclusions:* There is a need to create a regional public-management model of the population's civil protection in the conditions of power's decentralization, which will be an alternative to the existing one, and will allow to implement effectively state policy in the field of civil protection throughout our country.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ .....	9
1.1. Узагальнення сучасного наукового доробку вітчизняних науковців у галузі цивільного захисту населення .....	9
1.2. Уточнення основних понять дослідження: «цивільний захист», «система», «управління», «публічне управління», «публічно-управлінська система цивільного захисту».....	20
1.3. Принципи і методи дослідження публічно-управлінської системи цивільного захисту населення. ....	30
РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ .....	39
2.1. Розвиток і сучасний стан нормативно-правової бази України з питань цивільного захисту .....	39
2.2. Міжнародний досвід побудови системит з надання послуг у галузі цивільного захисту .....	48
2.3. Визначення ролі системи цивільного захисту у забезпеченні національної безпеки України в сучасних умовах.....	63
РОЗДІЛ 3. ПРАКСЕОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОРЯДКУ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ ТА НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЇЇ ЕФЕКТИВНОСТІ.....	72
3.1. Характеристика сучасного стану системи цивільного захисту громадян в Україні .....	72
3.2. Детермінанти оптимізації розвитку системи цивільного захисту громадян в Україні .....	81
ВИСНОВКИ .....	87
СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ .....	90

## ВСТУП

*Актуальність теми дослідження.* Важливою частиною реформ для місцевого самоврядування та взагалі децентралізації владної складової в Україні, яке передбачає передачу більшого проценту повноважень і фінансових ресурсів на рівень територіальних громад – це по-перше забезпечення безпеки громадян. Значні повноваження передаються на найближчий до населення рівень влади. Прийнятні умови до життя особистості в більшому ґрунтуються на забезпеченні встановленні належних умов безпеки перебування людини в навколишньому середовищі. Тому одним із основних та першочергових завдань реформування є вдосконалення порядку захищення людей і територій держави від надзвичайних ситуацій, здатної забезпечити безпеку людині. Це створює умови модернізації публічної адміністративної діяльності для переходу нашої країни до моделі держави сервісного типу, що забезпечує сучасне, гармонійне та комфортне життя громадян.

*Проблемна ситуація* пов'язана з тим, що на сьогодні в Україні існує структура цивільного захисту населення, яка характеризується надмірною централізацією та радянськими підходами до організації цивільного захисту населення, зокрема, до планування заходів з питань пожежної безпеки.

Сучасні українські науковці вклали неабиякий внесок у ріст науки державного управління у галузі цивільного захисту країни: Жукова Л., Клименко Н., Ситник Г., Труш О., Шпильовий І., Ковалевська Ю., Семенченко А., Шойко В., Підгайний А., Слуговін В., Доманський В., Довгань А., Бендюг В.І. Терент'єва А., та інші, які запропонували концептуально важливі теоретичні підходи щодо вирішення актуальних і складних проблем у цій галузі.

Ознайомлення зі змістом наукових праць цих авторів засвідчує, що поза увагою залишилось питання вдосконалення традиційної моделі цивільного захисту населення в умовах децентралізації.

Набуває особливої актуальності питання створення місцевих пожежних-рятувальних підрозділів, а також розвиток добровільного пожежного руху що, у

свою чергу, дасть змогу покращити результативність реагування порядку цивільного захисту населення під час надзвичайних ситуацій. Стратегією реформування ДСНС передбачено виконання заходів щодо розвитку та забезпечення пожежогасіння і реакції на надзвичайні ситуації на регіональному рівні. В умовах децентралізації влади та проведення реформування територіальних органів ДСНС України виникає необхідність у створенні центрів безпеки громадян, які комплексно вирішать питання інфраструктурного забезпечення вищенаведених заходів у сільській місцевості. Соціальні зміни в житті територіальних громад, що зумовлені децентралізацією державного управління засвідчують, що традиційна модель цивільного захисту населення в сучасних умовах не відповідає потребам життєдіяльності населених пунктів. На зміну цій моделі має прийти регіональна публічно-управлінської порядку цивільного захисту населення. В умовах децентралізації вона постає важливою проблемою організації публічного адміністрування та місцевого самоврядування, а тому потребує глибокого дослідження. Суспільний запит й потреба в оцінці існуючої в державі порядку цивільного захисту населення зумовили вибір теми дослідження.

*Об'єкт дослідження:* державна розпорядок цивільного захисту населення.

*Предмет дослідження:* формування публічно-управлінської порядку цивільного захисту населення в умовах децентралізації.

*Мета дослідження.* полягає у дослідженні та виявленні перспектив формування публічно-управлінської порядку цивільного захисту населення та у розробці оптимальних шляхів її розвитку.

Досягнення цієї мети передбачає розв'язання таких завдань:

- проаналізувати сучасний науковий доробок вітчизняних науковців у галузі цивільного захисту населення;
- уточнити основні поняття дослідження: «цивільний захист», «розпорядок», «управління», «публічне управління», «публічно-управлінська система цивільного захисту»;



- визначити принципи та методи дослідження публічно-управлінської системи цивільного захисту населення;
- дослідити розвиток і сучасний стан нормативно-правової бази України з питань цивільного захисту;
- проаналізувати міжнародний досвід побудови системи з надання послуг у галузі цивільного захисту;
- визначити роль системи цивільного захисту у забезпеченні національної безпеки України в сучасних умовах;
- дослідити сучасний стан порядку цивільного захисту населення в Україні;
- визначити детермінанти оптимізації розвитку системи цивільного захисту населення в Україні.

*Наукова новизна* обґрунтування регіональної публічно-управлінської моделі цивільного захисту населення як альтернативної існуючий централізований.

*Головна гіпотеза* : забезпечення ефективності порядку цивільного захисту населення в умовах децентралізації потребує переходу від централізованої моделі цивільного захисту населення до регіональної публічно-управлінська моделі.

*Апробація дослідження.* Дослідження було апробоване на X Міжнародній науковій конференції «Соціальне прогнозування та проектування майбутнього країни: технології миротворення» 21.02.2020 м. Запоріжжя за темою: «Центри безпеки як перспективна модель забезпечення цивільного захисту в умовах децентралізації».

Структура роботи: кваліфікаційна робота включає в себе вступ, 3 розділи, висновки та список літератури.

## РОЗДІЛ 1.

### МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОРЯДКУ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

#### **1.1. Узагальнення сучасного наукового доробку вітчизняних науковців у галузі цивільного захисту населення**

Висвітлення методологічних засад дослідження системи цивільного захисту населення передбачає, передусім, розгляд питань, зв'язаних із дослідженням сучасного наукового доробку вітчизняних науковців у системі цивільного захисту населення, уточнення основних понять дослідження: «цивільний захист», «система», «управління», «публічне управління», «публічно-управлінська система цивільного захисту» та розкриття принципів і методів дослідження публічно-управлінської системи цивільного захисту населення. Їх розглядом ми і займимось.

Сучасний стан розвитку нашої країни України постав перед теорією і практикою публічного управління завдання трансформації українського суспільства ставить завдання комплексного розвитку системи запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, які виникають в Україні, удосконалення механізму управління цією системою.

Поетапне впровадження реформи децентралізації влади в країні, що буде супроводжуватися структурно-функціональними та економічними змінами в організації діяльності місцевої влади, тому актуальним завданням є посилення інституційної можливості та вміння органів місцевого самоврядування щодо захисту об'єднаних територіальних громад від надзвичайних ситуацій техногенного та природнього характеру та їх наслідків.

В ході реформування виникає потреба у створенні на рівні об'єднаних територіальних громад ефективних служб цивільного захисту із профілактики і реагування на надзвичайні ситуації, розбудова ланок територіальних підсистем єдиної публічної структури цивільного захисту, створення розгалуженої системи

місцевих пожежних команд, здатних прибути до місця події у найкоротший час, організація волонтерського руху, впровадження стандартів, які діють в європейських країнах.

Дослідження наукових досліджень з питань сучасної публічної служби та управління у системі цивільного захисту свідчить про необхідність оптимізації і покращення державного управління у вказаній системі на рівні об'єднаних територіальних громад в контексті реформи місцевого самоврядування та територіальної організації власті в Україні.

Сучасні українські науковці зробили значний вклад у розвитку наукової думки з приводу менеджменту управління у системі цивільного захисту країни: Жукова Л., Клименко Н., Ситник Г., Труш О., Шпильовий І., Ковалевська Ю., Семенченко А., Шойко В., Підгайний А., Слуговін В., Доманський В., Бегун В., Бендюг В., Терент'єва А. та багато інших як вітчизняних, так і зарубіжних вчених, які запропонували концептуально важливі теоретичні підходи щодо вирішення актуальних і складних проблем у цій системі.

Зокрема, Жуковою Л. проаналізовано основні завдання та функції органів виконавчої влади у системі цивільного захисту, досліджено їх систему і структуру. Здійснено аналіз світового досвіду з питань надання послугу у системі цивільного захисту та обґрунтовані можливості його застосування в Україні. За результатами проведених досліджень було розроблено складові механізми побудови функціонально структурної моделі державного управління у системі цивільного захисту в Україні, обумовлена необхідність створення консультативно експертних центрів на всіх владних рівнях з включенням апарату МНС України, розроблено рекомендації щодо підвищення ефективності діяльності органів державного управління [1].

Клименко Н. розробив методичні рекомендації щодо оцінки надійності і ефективності функціонування системи державного менеджменту за умов виникнення різного роду надзвичайних ситуацій. Ці методичні підходи розроблені на основі проведеного комплексного аналізу чинників, які можуть впливати на надійність та результативність державного управління за умов

виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Також, автор дослідив особливості функціонування механізмів державного управління за умов надзвичайних ситуацій на основі імовірнісного характеру їх виникнення, з відповідним узагальненням світового досвіду щодо створення та функціонування систем державного управління у даній системі [2].

Багатоаспектний взаємозв'язок безпеки держави, суспільства, людини та середовища їх розвитку, національної та міжнаціональної безпеки з складовою глобалізації та регіоналізації досліджував Ситник Г.П. у своїй дисертації.

За результатами його дослідження було пояснена теоретико-методологічні тези державного управління у системі забезпечення національної безпеки України та актуальні напрями, пропозиції підвищення його ефективності за сучасних умов. Крім того, в роботі проведено оцінку ефективності управління в органах державної виконавчої влади (на прикладі районних державних адміністрацій) [3].

Нові підходи щодо створення оптимальних структур органів державного управління територіального рівня, що забезпечують провадження ефективних заходів із попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій у своїй роботі розглядав Труш О.

Автор запропонував удосконалити механізми державного управління на основі впровадження нових принципів формування управлінських структур пожежної охорони (персональної відповідальності та єдності керівництва, чіткого функціонального розмежування, поширеності та дієвості контролю, відповідності прав і обов'язків та відповідальності кожної ланки управління і посадової особи) [4].

Шпильовий І.М. на основі системного аналізу механізмів державного регулювання у системі природно техногенної безпеки встановив результативність їх застосування на загальнодержавному (національному) та регіональному рівнях, а також, обґрунтував напрями їх оптимізації. Він також концептуально обґрунтував теоретико-методологічні та прикладні аспекти державного регулювання у галузі системі природно техногенної безпеки як

перспективного напрямку наукового дослідження, визначено шляхи удосконалення державного управління природно техногенною безпекою територій, розроблено пропозиції щодо удосконалення державного регулювання у системі природно техногенної надійності України [5].

Ковалевською Ю. порушена проблематика державного управління процесами забезпечення екологічної безпеки в Україні. Автором проведено системний аналіз місця екологічної безпеки у контексті національної безпеки України, її сутності, змісту і специфіки. У своїй роботі Ковалевська Ю.С. визначила потенціал екологічної безпеки, специфіку розробки державної політики та запропонувала створити оцінку чинних механізмів державного управління забезпеченням безпечного екологічного розвитку України, а також, нею розроблено модель стратегії екологічної безпеки в Україні та обґрунтовано рекомендації для використання надр регіонального і місцевого рівня управління [6].

Особливістю дисертації Семенченка А. є те, що в ній досліджено проблемні питання стратегічного планування у системі державного управління національною безпекою України. Автором розкрито теоретико-методологічні засади стратегічного планування у системі державного управління національною безпекою. Зокрема, розкрито метод обґрунтування стратегічного рішення, концептуальні засади формування адаптивних механізмів інформаційно-аналітичного забезпечення даного планування, методичний підхід до розробки комплексних механізмів антикризового стратегічного управління. Крім того, в роботі уточнено метод формування теоретичних засад та запропоновано системи стратегічних документів і методичний підхід до її розробки, концепцію та комплексну модель стратегічного планування, також уточнено класифікацію загроз і понятійний апарат стратегічного планування у цій системі [7].

У своїй роботі Шойка В. провів комплексний аналіз соціально-психологічного забезпечення діяльності рятувальних підрозділів цивільної оборони МНС України під час надзвичайних ситуацій наприкінці ХХ — на початку ХХІ століть. Зокрема, визначив специфічні риси основних шляхів

соціально-психологічного забезпечення професійної діяльності у підрозділах рятувальників. Крім того, автор проаналізував об'єктивні й суб'єктивні фактори, що впливали на цей процес, дослідив основні погляди стосовно СПК за умови оптимізації професійної діяльності колективу, виявив тенденції розвитку системи соціально-психологічного забезпечення підрозділів МНС та надані можливі напрями використання отриманого досвіду в сучасних умовах [8].

Підгайний А. приділив увагу у своїй дисертації комплексному аналізу формування та розвитку системи підготовки офіцерських кадрів для МНС України наприкінці ХХ — початку ХХІ століть. Зокрема, автором визначено головні фактори, що впливали на розбудову системи підготовки офіцерських кадрів для МНС України за розглянутий історичний період. В ході проведеного дослідження розкрито характерні риси, особливості становлення та розвитку системи підготовки кадрів, виявлено основні тенденції і закономірності цього процесу. На основі проведених досліджень розроблені практичні рекомендації щодо покращення системи підготовки керівників кадрів для МНС України та Міністерства у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи [9].

Детальному аналізу статус армії в системі суспільних відносин приділив Слуговін В. у своїй дисертації. Автором виявлено чинники, що впливають на ступінь децентралізації державної влади в армії України, проаналізовано характеристики класичних моделей державного керування у військовій системі, розглянуто основні характеристики системи керування та напрями реформ у даній системі провідних демократичних держав.

Автором доведено необхідність адаптації деяких параметрів моделей керування арміями західних держав до системи правління Збройними Силами України та системного підходу як методологічної засади керування новою адаптивною структурою [10].

Дослідник Доманський В, розкрив публічну управу у даній системі через аналізування державного адміністрування пожежною безпекою в часах нової суспільно-політичної ролі держави в процесі розвитку державотворення в

Україні, узагальнено історичний досвід формування і розвитку державного управління у системі пожежної безпеки зарубіжних країн і України, а також розкрито зміст принципів, функцій, методів і форм державного управління у цих країнах за умов історичної зміни змісту та характеру державного управління, визначено найбільш важливі особливості організаційного та правового забезпечення пожежної безпеки в зарубіжних країнах, які пропонуються для впровадження в діяльність органів державної пожежної охорони України, досліджено сутність цілісної моделі державного управління у системі пожежної безпеки України.

Крім того, Доманський В. напрацював принципи подальшого реформування органів управління державної пожежної охорони у контексті вимог Концепції адміністративної реформи в Україні з урахуванням розроблених дисертантом концептуальних та науково-методичних положень, зокрема, вдосконалив організаційно правовий механізм управління у системі пожежної безпеки, який створюватиме умови для якісного здійснення змістовно визначених функцій обліку та аналізу, планування, організації і координації, контролю та стимулювання [11].

Довгань А. у дисертації визначив загальний рівень природно техногенної безпеки життєдіяльності населення регіонів, з відповідним проведенням районування території України. Автором розроблено комп'ютерно-інформаційне забезпечення дослідження природно техногенної безпеки України та окремих областей, що дозволяє проаналізувати великий обсяг статистичної інформації і перевести її у графоаналітичний та картографічний формати, а також може бути основою для прогнозування можливості виникнення надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру. Все це вдалося зробити завдяки розробленій системі оцінок, критеріїв і показників безпеки життєдіяльності населення визначено її кількісні параметри і тенденції в Україні та регіонах. На відміну від існуючих, запропонована система критеріїв ґрунтується на основі методу диференціації природно техногенної безпеки за

складовими і враховує основні аспекти соціально-економічного розвитку регіонів, визначення факторів виникнення тощо[12].

Ще на ринку послуг було представлено новітню методику оцінки техногенного ризику на виробництві, яку розроблено Бегуном В., вона викладена на основі аналізу вже існуючих апробованих методів уряду техногенною безпекою. Методика розроблена на основі побудови та дослідження імітаційних структурно логічних моделей небезпеки виробництва з урахуванням можливих помилок персоналу. Крім того, автором розроблено метод перетворення багатофакторної системи параметрів, що характеризують безпеку виробництва, в систему числових значень розрахункових параметрів моделі, визначено параметри реального стану виробництва у комп'ютерній моделі, викладено метод інтегральної оцінки ризику виробництва з урахуванням людського чинника, сформульовано вимоги щодо надійності обладнання об'єктів підвищеної небезпеки і підготовки персоналу, регулювання ризику за умов ринкової економіки встановленням відповідних страхових тарифів та процедур ліцензування видів діяльності та персоналу [13].

Новий підхід з питань оцінювання техногенного ризику промислових підприємств, запропоновано у дисертації Бендюга В., який базується на використанні індексних показників, небезпечність підприємства розглянуто у аспекті наявності на підприємстві токсичних, пожежонебезпечних та вибухонебезпечних речовин. Автором розроблена методологія оцінювання безпечності промислових підприємств з урахуванням індексів ризику та потенційної шкоди. Взяти за узагальнений критерій техногенної безпеки підприємства автором запропоновано індекс відносної небезпечності, розроблений з використанням функції бажаності Харінгтону на базі чотирьох основних індексних показників методології [14].

Молода дослідниця Терент'єва А. в своїй роботі відобразили актуальні нагальні проблеми сучасного управління процесом знищення та повної ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру формуваннями Державної служби медицини катастроф України.



Проаналізовано теоретико-методологічні основи формування принципів державного управління подоланням медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру та розроблено організаційно-функціональну схему медичного забезпечення населення при подоланні наслідків НС природного і техногенного характеру. За результатами дослідження сформульовані практичні рекомендації для органів державного управління [15].

Андреев С.О. у своїй дисертації розглянув структуру організаційно-правового механізму державного управління цивільним захистом з метою визначення шляхів його подальшого удосконалення, запровадження на регіональному рівні ефективних заходів цивільного захисту. Автором було вирішено досить важливе завдання щодо науково-теоретичного обґрунтування механізмів з побудови ефективної функціонально-структурної моделі державного управління у системі цивільного захисту в Україні з урахуванням сучасних потреб суспільства [27].

Іщенко Г.Г. розроблені методичні підходи до аналізу та прогнозування природно техногенної безпеки великих міст України. Автор провів комплексну оцінку стану їх природно техногенної безпеки; проаналізував особливості діючого механізму регулювання природно техногенної безпеки, виявив основні недоліки цього механізму та можливі напрями його вдосконалення; визначив умови, сформулював принципи вдосконалення державної політики забезпечення природно техногенної безпеки великих міст; установив пріоритетні напрями вдосконалення механізмів регулювання природно техногенної безпеки на коротко та довгострокову перспективу; розробив і обґрунтував принципи, завдання, функції та інструменти запровадження системи екологічного страхування [16].

У дисертації Томка П.П. з історичної точки зору розкрито процес організації та здійснення заходів міжнародного співробітництва України у системі цивільного захисту (наприкінці ХХ — початку ХХІ ст.). В роботі визначені основні чинники, що впливають на розвиток міжнародного

співробітництва України з питань реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру, розкриті характерні риси організації розробки та реалізації механізмів взаємодії з іншими країнами при надзвичайних ситуаціях з метою надання екстреної допомоги. На основі вищезазначеного розроблено деякі практичні рекомендації щодо подолання наслідків надзвичайних ситуацій разом із країнами партнерами на сучасному етапі [17].

Криничною І.П. у своїй монографії на тему: «Державне управління процесами забезпечення радіаційної безпеки в Україні» досліджено теоретико-прикладні аспекти державного управління з питань забезпечення радіаційної безпеки в Україні. Автором розкрито стан наукової розробки проблеми управління у системі радіаційно безпечної життєдіяльності населення, зроблено висновок, що система управління повинна бути спрямована на удосконалення державного управління щодо системи медико-соціального забезпечення населення, яке постраждало після Чорнобильської катастрофи.

В роботі здійснено аналіз інструментів державного управління процесами запобігання виникнення надзвичайних ситуацій радіаційного походження, визначені основні напрямки щодо удосконалення методів та засобів управління під час подолання наслідків техногенних катастроф радіаційного походження [18].

У навчальному посібнику «Основи управління в органах і підрозділах МНС України» Болотських М.В., Альбошій О.В. та ін, було детально розглянуто теоретичні засади управління та їх прикладні аспекти щодо органів і підрозділів МНС України, розкрито зміст управління, функції, принципи та методи управлінської діяльності, основи прийняття управлінських рішень, основи прогнозування та моделювання в діяльності органів управління МНС [19].

У навчальному посібнику «Теорія та історія державного управління» авторів Одінцов Г.С., Дзюндзюк В.Б, Мельтюхова Н.М. та ін.) досліджено питання еволюційного розвитку світової управлінської думки її історичні етапи практичного досвіду побудови управління в Україні [20].

У монографії Гур'єва С.О, Терент'євої А.В., Волянського П.Б «Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій» досить детально досліджені питання управління ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, зокрема, медико-санітарних, а також принципи створення систем управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій [21].

У роботах Гур'єва С.О. та Терент'євої А.В., Волянського П.Б «Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій» досить детально досліджені питання управління ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, зокрема, медико-санітарних, а також принципи створення систем управ ризиками виникнення надзвичайних ситуацій [21].

У збірнику наукових праць «Дослідження і розробки у системі євроатлантичної інтеграції України» (випуск 4) досліджена проблематика у системі попередження та реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру та акти ядерного тероризму, кращого досвіду країн членів та країн партнерів НАТО у системі запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, вітчизняної нормативно-правової бази щодо попередження та реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру стану та тенденцій розвитку співробітництва України з НАТО та ЄС у цій системі, зарубіжного досвіду організації реагування на терористичні акти щодо критичної інфраструктури держави [22]. Гетьман В.В. у своїй науковій праці «Управління техногенною безпекою України» здійснений порівняльний аналіз європейського та вітчизняного законодавства у системі техногенної безпеки. Ними були досліджені загальні тенденції розвитку техногенних загроз, сучасні принципи протидії техногенним аваріям і катастрофам, а також напрацьовані наукові засади та перспективи щодо ефективного державного управління техногенною безпекою [23].

У навчальному посібнику «Державне управління у системі цивільного захисту», авторами якого є С.П. Потеряйко, В.М. Возник, Ю.Б. Ірхін, та ін.,

досліджено загальні аспекти функціонування системи державного управління у системі цивільного захисту на етапі запобігання виникненню надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків [24].

У Методичних рекомендаціях «Організація управління в надзвичайних ситуаціях» (за заг. редакцією В.М. Антонця) упорядковано понятійний апарат у системі цивільного захисту, розкрито зміст системи управління у надзвичайних ситуаціях як складовою державного управління та наведено повноваження складових системи управління, викладено методи роботи керівництва органів виконавчої влади при загрозі виникнення надзвичайної ситуації, частки переліку пунктиків управління, забезпечення знищення надзвичайних явищ [25]. Завдяки проведеному аналізу сучасного наукового доробку можна виділити певні напрямки у системі цивільного захисту, які досить детально досліджені науковцями, а саме: удосконалення державного правління медичним захистом населення як важливої складової єдиної державної системи цивільного захисту населення і територій, удосконалення функціонування системи державного управління у системі цивільного захисту на етапі запобігання виникненню надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків, досліджено аспекти державного управління з питань забезпечення радіаційної безпеки в Україні та у системі забезпечення національної безпеки України, здійснено порівняльний аналіз світового та вітчизняного досвіду з вищезазначеної тематики. При всьому різноманітті досліджуваної проблематики у системі управління цивільним захистом, на сьогодні залишається малодослідженим питання реформування регіональної публічно-управлінської структури цивільного захисту населення в умовах децентралізацію влади в Україні та проголошеного курсу на інтеграцію до Європейського Союзу. Створення нової дієвої моделі цивільного захисту на місцевому рівні дасть змогу ефективно реагувати на чрезвычайні явища та забезпечить доступність населення, яке проживає в територіальних громадах по всій Україні до якісних послуг із гасіння пожеж і громадської безпеки та екстреної медичної допомоги.

## **1.2. Уточнення основних понять дослідження: «цивільний захист», «система», «управління», «публічне управління», «публічно-управлінська система цивільного захисту».**

Об'єктивне та всебічне вивчення об'єкту дослідження неможливе без уточнення дефініцій. Серед основних визначень подальших досліджень є поняття «цивільний захист», «розпорядок», «управління», «публічне управління», «публічно-управлінська розпорядок цивільного захисту». Пропонуємо розглянути більш детально кожен дефініцію та виокремити найбільш точне трактування відносно об'єкту теми дослідження.

Дослідженню побудови порядку управління та її сутності присвячено низку наукових праць. Аналіз деяких наукових робіт свідчить про те, що підходи до вказаної проблеми відрізняються як за сутністю, так і за структурою.

Варто зазначити, що категорії, поняття і терміни в будь-якій науковій галузі виступають ідеальною формою відображення реальності у людському мисленні в наслідок теоретико-методологічного осмислення її сутності. Ці складові формують науковий понятійно-категоріальний апарат, що є логічно побудованою системою спеціальних термінів, які дозволяють однозначно трактувати та розуміти процеси та явища, що досліджуються. Однак специфіка аналізу понятійно-категоріального апарату в області соціальної роботи полягає в тому, що будучи досить молодою наукою, в ній використовуються поняття і категорії, які знайшли своє визначення в інших науках: філософії, психології, соціології, юридичних науках тощо.

Складність аналізу понятійно-категоріального апарату соціальної роботи полягає в тому, що будучи досить молодою наукою, вона користувалася поняттями і категоріями, які вироблялися іншими науками: філософією, психологією, соціологією, юридичними науками. Як відомо, кожна наука описує явища і процеси, виходячи із свого предмету дослідження, спираючись, при цьому, на ту чи іншу парадигму чи теорію. Саме цим і обґрунтовується друге завдання даної роботи: уточнити сутність і зміст основних понять з позиції поставленої мети та визначеного предмету дослідження.

Зокрема, вчений В. Костенко розкрив панораму збільшення якості державного правління у галузі цивільного захисту на місцевому рівні в контексті запровадження децентралізації влади і реформи місцевого самоврядування в Україні. Автор запропонував докорінно переглянути базові положення функціонування органів місцевого самоврядування, зокрема, у галузі цивільного захисту та протидії надзвичайним ситуаціям з метою глибокої модернізації порядку державного управління. На підставі детального вивчення законодавства В. Костенко дійшов висновку, що Кодекс ЦЗУ визначає широкий спектр функцій і повноважень для місцевих органів влади у галузі цивільного захисту та протидії надзвичайним ситуаціям, але, на думку автора, механізм їх реалізації потребує значного вдосконалення [28].

Г. Кривогу розробив концепцію порядку управління цивільним захистом підприємства як організаційно-технічної основи управління цивільним захистом. Автором було обґрунтовано необхідність розроблення концепції тим, що діючі нормативно-правові акти у галузі цивільного захисту всебічно не охоплюють питання створення і функціонування порядку цивільного захисту підприємства [29].

В. Росоха, М. Кулешов порушили актуальні питання, пов'язані з недостатньою готовністю порядку управління цивільним захистом до дій за призначенням, про що свідчать задекларовані цілі та завдання у галузі цивільного захисту, які не були реалізовані у зв'язку з відсутністю чітких та зрозумілих механізмів реалізації. Науковці стверджують, що наразі з урахуванням ситуації, що склалася, та з появою нових викликів і загроз Кодекс ЦЗУ потребує суттєвого перегляду та доопрацювання, зокрема, з питань, пов'язаних із функціонуванням ЄДС ЦЗ в особливому періоді. Автори окреслили загальні підходи до формування нової порядку захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій, її складу, визначили пріоритетні напрями державної політики у галузі цивільного захисту та механізми їх реалізації [30].

С. Потеряйко, О. Барило, Ю. Переверзін, А. Демків дослідили, що через недостатню достовірність та своєчасність інформації про обстановку в зоні

надзвичайної ситуації об'єктивність її оцінки з метою прийняття обґрунтованого рішення знижується. Авторами також виявлено недоліки в законодавстві, зокрема, у Кодексі ЦЗУ питання щодо створення порядку інформаційного забезпечення у складі ЄДС ЦЗ не окреслено. Крім того, запропоновано у складі порядку управління цивільного захисту створення порядку інформаційного забезпечення як складової ЄДС ЦЗ, яка є сукупністю заходів і дій, що організуються, проводяться та спрямовуються органами державного управління на пошук інформації про ситуації у зоні надзвичайної ситуації, її узагальнення, обробку та доведення у необхідному вигляді до керівництва з метою прийняття обґрунтованого рішення на застосування сил і засобів цивільного захисту [31].

А. Любінський зазначає, що забезпечення реалізації політики у галузі цивільного захисту залишається недостатньо ефективною, а протидія надзвичайним ситуаціям – низькою саме через недосконалість порядку управління цивільним захистом на рівні центральних та місцевих органів виконавчої влади. Автор зазначає, що успішна оптимізація порядку цивільного захисту перебуває у прямій залежності від ефективного здійснення планування заходів цивільного захисту, дій органів управління та сил, реагування на надзвичайні ситуації, взаємодії тощо. Тому, на думку А. Любінського, діяльність керівного складу цивільного захисту та органів місцевої влади під час організації, планування та керівництва органами управління і силами при загрозі та виникненні надзвичайних ситуацій потребує системного вдосконалення в найближчій перспективі[32].

Н. Клименко запропонував науково обґрунтоване визначення дефініції «надійність функціонування порядку державного управління в умовах надзвичайних ситуацій», яка, будучи ключовою передумовою ефективності державного управління в умовах надзвичайних ситуацій, визначається як імовірність своєчасного та якісного виконання покладених на неї завдань, спрямованих на досягнення визначеної мети управлінського впливу на об'єкти управління в межах виділених ресурсів [33].

Таким чином, дослідженню проблем побудови порядку державного управління загалом, і порядку управління, зокрема, приділено достатньо уваги з боку науковців. Однак вважаємо, що за наявності різноманітних підходів до визначення понять «розпорядок», «управління» та тлумачення поняття «розпорядок управління» актуальним питанням є уточнення цієї дефініції щодо цивільного захисту України.

З метою дослідження сутності порядку управління цивільним захистом проведемо аналіз визначень дефініцій, що є елементами вказаного поняття, а саме: розпорядок, управління, цивільний захист.

У науковій літературі можна зустріти з чотири десятки різних визначень цього поняття. Термін «розпорядок» і пов'язані з ним поняття комплексного, системного підходу досліджують і піддають осмисленню економісти, фінансисти, філософи, кібернетики, математики, інженери різних спеціальностей. Їх аналіз показує, що визначення поняття «розпорядок» змінюється не лише за формою, але і за змістом.

Відомо, що загалом розпорядок – це сукупність елементів (частин), що утворюють єдине ціле та взаємодіють один із одним та навколишнім середовищем. Кожна розпорядок володіє сталими зв'язками між її елементами. Вона не є лише сукупністю певних елементів. При зміні елементів у системі порушуються і зв'язки між ними. Необхідно зазначити, що розпорядок володіє відповідною якістю, що не притаманне окремим її елементам. Під час функціонування порядку вона змінюється, оскільки їй притаманні внутрішні суперечності, а також вона зазнає впливу від зовнішніх чинників. При цьому будь-яка розпорядок проходить певні етапи свого функціонування: зародження, становлення, розвиток, досягнення вищого рівня розвитку, спад та загибель.

Кожна соціальна розпорядок складається із двох самостійних, але взаємозалежних підсистем: керованої й керуючої. До керованої підсистеми належать елементи, що забезпечують безпосередній процес створення матеріальних і духовних благ або надання послуг, а до керуючої підсистеми – елементи, що забезпечують процес управління, тобто процес цілеспрямованого



впливу на групи людей, зайнятих у керованій підсистемі. При цьому найважливішим елементом керуючої підсистеми є організаційна структура управління. Зв'язок між керуючою й керованою підсистемою здійснюється за допомогою інформації, що є основою для вироблення управлінських впливів і рішень, які надходять із керуючої порядку в керовану для виконання [71].

Отже, соціальні порядку є одночасно суб'єктом й об'єктом управління, що визначає необхідність трактувати суб'єкт й об'єкт управління як дві постійно взаємодіючі підсистеми – керуючу й керовану. При цьому керуюча розпорядок (суб'єкт управління) є частиною керованої (об'єкта управління). Розмір і межі керуючої порядку залежать від масштабів й особливостей керованої порядку. Тобто функціонування суб'єкта управління визначається в основному особливостями об'єкта [71].

Ю. Сурмін та інші науковці поняття «розпорядок» розглядають як сукупність елементів, що характеризується структурою, зв'язками та функціями, які забезпечують цілеспрямований розвиток [34].

В. Бакуменко інтерпретує поняття «розпорядок» як сукупність взаємопов'язаних і розташованих у певному порядку елементів, які взаємодіють між собою та складають цілісне утворення, що забезпечує вирішення певних проблем. Вважаємо визначення поняття «розпорядок», що пропонує В. Бакуменко, найбільш прийнятним для розгляду в проблематиці порядку управління цивільного захисту [35].

Також, погоджуємося із думкою С. Приживари, що до сьогодні поняття «управління» немає однозначного визначення. У це поняття вкладається так багато значень, дається безліч трактувань, інтерпретацій, що воно постає багатозначним, недостатньо визначеним. На підставі аналізу доволі великої кількості визначень поняття «управління» автор пропонує його як вид діяльності, предметом якої є діяльність інших людей і метою якої є розквіт досліджуваного об'єкта управління [36]. Однак вбачаються справедливими висновки С. Приживари лише частково тому, що з наведеного визначення

незрозуміла фраза «вид діяльності». Можливо автор мав на увазі вид діяльності суб'єкта впливу на об'єкт діяльності.

Привертає увагу думка В. Полікашина, який трактує поняття «управління» як процес розподілу і руху ресурсів у формальній організації із заздалегідь заданою метою та розробленим планом і безперервним контролюванням результатів діяльності [37].

Важко погодитися із зазначеним визначенням тому, що воно максимально звужене за змістом і віднести вказане визначення, наприклад до сфери цивільного захисту, на нашу думку, вбачається проблематичним.

Доцільно зазначити, що стаття 10 Статуту дій у надзвичайних ситуаціях органів управління та підрозділів оперативна-рятувальної служби цивільного захисту визначено, що управління при ліквідації надзвичайних ситуацій полягає у керівництві силами цивільного захисту при проведенні аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт в осередках ураження, головною метою якого є забезпечення ефективного використання сил та засобів різного призначення, у результаті чого роботи у районах надзвичайної ситуації повинні бути виконані у повному обсязі, у найкоротші строки, з мінімальними втратами населення та матеріальних засобів [38].

Зауважимо, що кожна розпорядок управління складається з двох взаємопов'язаних підсистем: керуючої підсистеми (суб'єкта управління) та керованої підсистеми(об'єкта управління).

Важливий аспект управління системою безпосередньо виражається через принцип Ешбі (принцип необхідної різноманітності): керуюча розпорядок повинна мати вищий рівень організації (більша різноманітність, більший вибір), ніж керована розпорядок, тобто різноманіття може бути кероване (зруйновано) лише різноманіттям [с. 147, 72].

До управляючої підсистеми належать усі елементи, що забезпечують процес управління, тобто цілеспрямованого впливу на об'єкт управління.

Розпорядок управління складається із декількох елементів, що поділяються на технічні, технологічні, організаційні та соціальні.

Технічні елементи – технічне обладнання, спеціальні засоби, що забезпечують функціонування порядку.

Технологічні елементи – правила і норми, що визначають послідовність процесу управління.

Організаційні елементи – це елементи, які визначають раціональне використання технічних засобів, інформації, матеріальних ресурсів.

Економічні елементи – сукупність господарських та фінансових процесів, операцій та зв'язків.

Соціальні елементи – сукупність соціальних відносин, що створюються в результаті процесу управління.

Стосовно порядку інформаційно-аналітичного забезпечення трактуємо поняття «управління» як процес збору, переробки, передачі інформації і впливу на об'єкт управління для забезпечення його цілеспрямованої дії в умовах, що змінюються у часі.

При цьому процес управління – це діяльність об'єднаних у визначену систему суб'єктів управління, спрямовану на досягнення цілей порядку шляхом реалізації функцій управління.

За типом процесу управління мають складну структуру та складаються із загальних та часткових функцій управління. З'ясовано, що процес управління реалізується через виконання певних функцій управління, що поділяються на загальні й часткові функції, що поєднуються в цикли управління. Цикл управління загалом складається із основних блоків: прийняття управлінського рішення; виконання прийнятого рішення; контроль за реалізацією рішення. При цьому, основою процесу управління є рішення.

Для фундаментального розуміння предмету дослідження доцільним є зробити визначення терміну «цивільний захист», який трактується і як комплекс заходів з підготовки до захисту та у справах захисту населення, навколишнього природного середовища, матеріальних і культурних цінностей від надзвичайних ситуацій різного характеру, а також від небезпек, що виникають унаслідок збройних конфліктів [40, с. 6].

Ю. Воробйов надав визначення терміну «цивільний захист» як комплекс заходів щодо захисту населення, навколишнього середовища, матеріальних і культурних цінностей у різних кризових ситуаціях, у тому числі від надзвичайних ситуацій мирного та воєнного часу [41, с. 109]. Однак у цьому визначенні, як справедливо зазначає А. Костров, використовується термін «кризова ситуація», який законодавчо невизначений [42, с. 222]. Інші автори наголошують на тому ж аспекті [40, с. 6].

В. Ізмалков під «цивільним захистом» розуміє систему заходів та дій щодо захисту населення, навколишнього середовища, матеріальних і культурних цінностей від надзвичайних ситуацій мирного та воєнного часу, у тому числі тих, що виникають під час ведення військових дій або внаслідок цих дій, а також щодо забезпечення пожежної безпеки та безпеки людей на водних об'єктах. До порядку заходів та дій, здійснюваних у межах цивільного захисту, також входять забезпечення захищеності критично важливих для національної безпеки держави об'єктів та збереження об'єктів, необхідних для сталого функціонування економіки та виживання населення в умовах воєнного часу [43, с. 163].

Цивільний захист – це функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період (стаття 4 Кодексу ЦЗУ) [44].

На основі попередніх досліджень та керівних документів пропонуємо авторське визначення поняття «цивільний захист», а саме: цивільний захист – це функція держави, спрямована на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, оперативне реагування на них та ліквідації їх наслідків і надання всебічної допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період.

Пропонуємо перейти до наступної дефініції визначення якої необхідне для подальшого дослідження теми.

Щодо визначення поняття «публічне управління», то Програма розвитку ООН послуговується визначенням, запропонованим американським ученим Джеєм М. Шавріцом у Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування: «Публічне управління – це галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом, та оцінка ефективності» [45].

На думку Л. Новак-Каляєвої «публічне управління» – це діяльність органів державного управління, органів місцевого самоврядування представників приватного сектору та інститутів громадянського суспільства в межах визначених законом повноважень і функціональних обов'язків (планування, організації, керівництва, координації та контролю) щодо формування та реалізації управлінських рішень суспільного значення, політики розвитку держави та її адміністративно-територіальних одиниць.

Публічне управління забезпечує значне підвищення ефективності управлінської діяльності внаслідок високого рівня громадської підтримки та консолідації суспільства навколо спільних цілей, воно пов'язане з демократичними цінностями, принципами верховенства права, поваги до гідності людини, недискримінації, рівності, справедливості, безпеки, ефективності та ін. [46, с. 144].

Публічне управління в умовах надзвичайних ситуацій має певні особливості, наслідок багатоваріантності сценаріїв розвитку надзвичайних ситуацій, кожна з яких є по-своєму унікальною, тобто має свої причини виникнення, сценарій розвитку, особливості впливу на людину, довкілля, масштаби та тяжкість наслідків. На наше переконання, аналіз можливих причин виникнення, розгляд сценаріїв розвитку надзвичайних ситуацій у кожному регіоні країни, розробка алгоритмів дій органів публічного управління має ними проводитися відповідно до природно-техногенного навантаження та

особливостей даного регіону у режимі повсякденної діяльності, уточнюватися у режимах підвищеної готовності, надзвичайної ситуації та надзвичайного стану.

Вважаємо слушним твердження авторів, що за умов надзвичайних ситуацій дія принципів публічного управління суттєво відрізняється від їх дій у звичайних умовах, а саме: принцип ритмічності (рівномірність процесів у часі), розпаралелювання (відсутність резерву часу), зростання інтенсивності процесів. Крім того, на процеси управління суттєво впливає принцип обмеженості інформації, зростання централізації управління, а також, що є, на нашу думку, важливим, за таких умов фактор обмеженого часу на прийняття рішення наближається до критичного при зменшенні достовірності інформації [40].

Для забезпечення ефективного функціонування публічно-управлінської розпорядок цивільного захисту в умовах загрози та виникнення надзвичайних ситуацій вбачається важливим питанням створення порядку інформаційно-аналітичного забезпечення. Вказана розпорядок забезпечить органам публічного управління системність дій під час аналізу загроз та виникнення надзвичайних ситуацій, прийняття управлінських рішень, своєчасного його уточнення в ході їх розвитку, функціонування організаційно-технічних, інформаційних та інших підсистем, організації взаємодії між органами державної влади, місцевого самоврядування, керівниками підприємств установ та організацій, постійного моніторингу і прогнозування розвитку надзвичайних ситуацій, оповіщення та інформування органів управління і населення щодо ризиків та динаміки розвитку надзвичайних ситуацій. Зважаючи на розглянуте вище, пропонується авторське визначення поняття «публічно-управлінська розпорядок цивільного захисту» як сукупність взаємопов'язаних підсистем (управляючої та керованої), що утворює єдину структуру зі сталими зв'язками між її елементами, забезпечує цілеспрямований організаційно-регулюючий вплив органів публічного управління у галузі цивільного захисту, можливість як централізованого, так і децентралізованого управління підрозділами цивільного захисту та реалізацію функції держави, спрямованої на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання

таким ситуаціям, реагування на них та ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період.

Незважаючи на позитивні системні зрушення у роботі ДСНС, Урядом країни визначено незадовільним стан ЄДС ЦЗ. Стратегією визначено одним із напрямів реформування та розвитку ДСНС підвищення її спроможності щодо ефективного управління ЄДС ЦЗ. Одна із причин такого стану справ вбачається у неточностях та плутанині, що є в законодавстві та поглядах науковців щодо категорійно-понятійного апарату поняття «публічно-управлінська розпорядок цивільного захисту», у якому існують певні розбіжності та неточності.

На підставі проведеного ґрунтовного аналізу складових вказаного поняття, а саме: «розпорядок», «управління» та «цивільний захист» запропоновано авторське визначення поняття «публічно-управлінська розпорядок цивільного захисту» як сукупність взаємопов'язаних підсистем (керуючої та керованої), що утворює єдину структуру зі сталими зв'язками між її елементами, забезпечує цілеспрямований організаційно-регулюючий вплив органів публічного управління у галузі цивільного захисту, можливість як централізованого, так і децентралізованого управління підрозділами цивільного захисту та реалізацію функції держави, спрямованої на захист населення, територій, навколишнього природного середовища, критичної інфраструктури та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, реагування на них та ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період.

Подальшим напрямом досліджень із даної проблематики передбачається виявлення проблемних питань у нормативно-правовій базі, що регламентує функціонування порядку управління цивільного захисту, та пошук їх вирішення.

### **1.3. Принципи і методи дослідження публічно-управлінської порядку цивільного захисту населення.**

Питання методології завжди було надзвичайно важливим для науки. Але вірне осмислення ролі методу в науці сталося не відразу.

Найбільший внесок у дослідження наукової методології внесли такі видатні вчені в області конкретних наук як Г. Галілей, Р. Декарт, Г. В. Лейбніц, Ф. Бекон та інші.

Так, наприклад, Ф. Бекон порівнював метод зі світильником, який висвітлює подорожньому дорогу в темряві. Тим самим, вчений вказував на значущість наукового методу і прагнув створити такий, котрий міг би виконувати функцію знаряддя пізнання.

З метою досягнення мети дослідження та реалізації поставлених завдань проаналізуємо основні методи та принципи, що були використанні, адже питання методології завжди було надзвичайно важливим для науки, багатомірність видів діяльності соціальної роботи спонукає до правомірного та доцільного використання різноманітних принципів, підходів і методів.

Визначення предметного поля та уточнення поняття, стану вивчення ефективності порядку управління цивільним захистом населення вимагає з'ясування методології вивчення її основних принципів та підходів.

На роботу поширюються загальнонаукові методи і принципи, характерні для будь-якого наукового дослідження:

- розкриття об'єктивної сутності та природи процесів і явищ;
- дотримання логіки побудови наукових висновків від абстрактного до конкретного;
- дослідження явищ у структурно-статичному стані, найважливіших і стійких зв'язків відповідного процесу;
- вивчення мінливих якостей, причинно взаємозалежних змінних;
- співвідношення теоретичного та емпіричного аналізу в постійній взаємодоповнюючій розробці фундаментальних та прикладних проблем;
- дотримання принципу адекватності, побудованого в кожному конкретному випадку на законах та категоріях діалектики.

В якості суттєвих принципів, які дають змогу забезпечити отримання важливих результатів у сучасній науці, визнаються наступні:



- принцип детермінізму, що визначає обумовленість усіх явищ діями тих чи інших причин, тобто принцип причинно-наслідкових зв'язків всіх явищ дійсності;
- принцип системності, що вимагає трактування всіх явищ як внутрішньо пов'язаних компонентів цілісної порядку, природної, соціальної, тощо;
- принцип розвитку, тобто визнання постійних змін, розвитку всіх предметів і явищ дійсності, їх переходу від одних форм та рівнів до інших [74, с. 377].

Для проведення повноцінного вивчення теми автором у дослідженні дотримуються також і такі принципи наукового пізнання:

Принцип об'єктивності - оскільки вивчення методології ефективності порядку управління цивільним захистом населення не обмежується її рівнями, в тому числі межами конкретної теорії або конкретними характеристиками та умовами її функціонування. Об'єктивність розглядається як один із важливих ідеалів науки, і часто досягнення об'єктивності асоціюється із неупередженістю, тобто ціннісною нейтральністю.

Принцип комплексності – націлений на інтегрований, цілісний підхід до виявлення проблем якісного функціонування регіональної порядку цивільного захисту населення, комплексну оцінку знань з даної теми.

Історичний принцип – це вивчення об'єкта дослідження за його виникненням та розвитком. Перш ніж вивчати сучасний стан регіональної порядку цивільного захисту населення, необхідно вивчити генезис та розвиток. Історичний підхід дозволяє досліджувати виникнення, формування і поступ процесів і подій у хронологічному порядку з метою виявлення внутрішніх та зовнішніх зв'язків, закономірностей та суперечностей. Він розглядається як сукупність історичних зв'язків та фіксування якісних змін. В роботі він використовувався при розгляді історії дослідження проблеми функціонування регіональної порядку цивільного захисту населення.

Сутність термінологічного принципу полягає у вивченні історії термінів і позначуваних ними понять, розробку або уточнення змісту та обсягу понять, встановлення взаємозв'язку і підпорядкування понять, їх місця в понятійному апараті теорії, на основі якої проводиться дослідження. Цей принцип застосовується автором під час розкриття головних понять даної роботи.

Принцип системності передбачає комплексне дослідження великих і складних об'єктів (систем), вивчення їх як єдиного цілого з узгодженим функціонуванням усіх елементів і частин. Основною ідеєю цього принципу є вивчення об'єкту проблеми як цілісного, але як такого, що складається із різних взаємопов'язаних елементів. Цей принцип застосовувався при змістовному розгляді порядку цивільного захисту населення.

Принцип багатофакторності дає змогу автору дослідити вплив різного виду суб'єктивних та об'єктивних факторів, які вплинули на напрямки та темпи розвитку регіональної порядку цивільного захисту у ході децентралізації.

У дослідженні використовувався також принцип світоглядного плюралізму, який характеризується визнанням можливого існування кількох точок зору на проблему, що досліджується. Цей метод використовувався на протязі всієї роботи при розгляді суперечливих точок зору.

Аналіз даної теми передбачає також використання принципу загального зв'язку, суть якого полягає в тому, що предмет пізнання не повинен розглядатися сам по собі, ізолювано від необхідних умов його існування, а в його зв'язках і відносинах, з урахуванням усіх його сторін [73].

Принцип матеріалістичної діалектики дозволяє автору під час проведення аналізу даної теми визнавати необхідність у застосуванні до процесу пізнання основних законів та категорій діалектики, осмислити реальну дійсність та шукати шляхи подальшого удосконалення проблеми, що вивчається. Процес виявлення та осмислення фактів, подій, явищ ґрунтується на відбитті у свідомості дослідника об'єктивної діалектики соціальної дійсності. Діалектика - метод наукового дослідження, який розширює можливості соціального передбачення та прогнозування, оскільки, дозволяє віднайти найбільш глибокі

причини і зв'язки подій, визначити їх внутрішні закономірності і, в наслідок цього, позначити тенденції, що в них зароджуються. У роботі автор дотримувалася даного принципу при розробці рекомендацій для оптимізації розвитку порядку цивільного захисту населення в Україні з урахуванням реформи місцевого самоврядування.

Принцип практики – адже головною метою публічно-управлінської порядку цивільного захисту населення є підготовка, обґрунтування та подальше впровадження управлінських рішень щодо її вдосконалення.

Принцип розвитку – стан формування публічно-управлінської порядку цивільного захисту населення розглядається не як застиглий кістковий процес, а як процес розвитку, який має суттєвий, необхідний, спрямований та об'єктивний напрям розвитку суспільства.

Вищезазначені принципи були реалізовані шляхом залучення комплексу методів у ході виконання даної роботи. Із теоретичних методів дослідження потрібно відзначити аналіз і синтез, індукцію та дедукцію, логічний метод, порівняння, класифікацію, узагальнення, абстрагування, конкретизацію.

Особливе значення в нашому дослідженні має метод аналізу та синтезу. Ці методи наукового пізнання не можуть існувати ізольовано один від одного. Аналіз є уявним або фактичним розкладанням цілого явища чи процесу на частини. Синтез — це відновлення цілісності розглядуваного явища чи процесу в усьому різноманітті його проявів.

Що стосується індукції та дедукції, то слід зазначити, що в процесі використання цих методів відбувається перехід знання про одиничне та окреме у знання про загальне, і навпаки. У дослідженні його використовують для з'ясування причинно-наслідкових зв'язків між явищами, узагальнення емпіричних даних на основі логічних міркувань від конкретного до загального. За методом індукції на основі загальних знань роблять висновки про конкретне. Метод дедукції передбачає формулювання висновків шляхом від загального до конкретного. Основою дедуктивного методу є наукові положення, що не

потребують дослідно-експериментального підтвердження, а сприймаються як аксіоми.

Логічний метод – це метод, за допомогою якого мислення відтворює реальний процес розвитку пізнання. За допомогою логічного методу відображуються основні етапи історичного розвитку об'єкту, його якісні зміни. Логічний метод необхідний для вивчення і розуміння об'єкту пізнання.

Слід зазначити, що порівняння дає можливість простежити динаміку досліджуваного явища.

Класифікація передбачає розподіл фактів, явищ, процесів за характерною для певної групи ознакою.

Метод узагальнення - перехід від одиничного до загального, від менш загального до більш загального. Він, свого роду, є комплексом послідовних дій по зведенню окремих фактів в єдине ціле з метою виявлення типових ознак та закономірностей, властивих досліджуваному явищу.

До методу абстрагування вдаються за необхідності виокремити із сукупності ознак, властивостей явища ті, що становлять предмет дослідження.

Конкретизація. Цей розумовий процес передбачає надання предмету конкретного вираження. Під час конкретизації відбувається збагачення понять новими ознаками, оскільки цей метод спрямований на висвітлення розвитку предмета як цілісної порядку [73].

Окрему увагу було приділено системному та функціональному методам, які дозволили дослідити та визначити значення перспектив розвитку регіональної порядку цивільного захисту населення у ході реформування місцевого самоврядування в Україні.

Порівняльно правовий, порівняльно-функціональний методи дали змогу для зіставлення особливостей розвитку порядку цивільного захисту в Україні та інших країнах світу і виявлення можливостей впровадження кращого світового досвіду в практичну діяльність органів влади в нашій державі.

Використання методу систематизації дало можливість згрупувати наукові підходи до визначення принципів управління системою цивільного захисту населення та їх вдосконалення.

Методологічна спрямованість діагностики ефективності порядку цивільного захисту населення залишається актуальною. Найважливішим наслідком діагностики ефективності порядку цивільного захисту населення є формування підґрунтя для прийняття управлінських рішень щодо вдосконалення зазначених процесів. Яким буде результат цих рішень, яким напрямком буде надаватись пріоритет залежить від політики органів влади та місцевого самоврядування, що є невід'ємною частиною порядку цивільного захисту населення.

Визначений комплекс теоретико-методологічних принципів та методів дослідження дозволив розглянути основні етапи діагностики ефективності регіональної порядку цивільного захисту населення, визначити якість управлінських рішень в системі органів влади, розуміння особливостей функціонування порядку цивільного захисту населення в Україні, розробити підходи до вирішення низки проблем, пов'язаних з підвищенням її ефективності.

Логіка наукового дослідження відображає певні наукові принципи. Так, наприклад, сутність принципу об'єктивності полягає в тому, що сам історичний процес вивчається шляхом критичного аналізу історичних джерел, що є безпосереднім адекватним відображенням у різноманітних формах минулого щодо поглядів на розвиток проблем.

Наукові дослідження базуються на певних принципах та методах, без яких робота не може вважатись якісною. Принципи та методи дозволять детально розкрити формування компетенцій із протидії дискримінації клієнтів центрів зайнятості.

Принцип вважається головним вихідним положенням наукової теорії, що виступає абстрактним визначенням ідей у вигляді початкової форми систематизації знань. Методологія в свою чергу виступає вченням про дану

систему, тобто загальна теорія методу. Методикою є системною сукупністю прийомів дослідження, це розпорядок правил використання методів

Визначимо, що представляють собою загалом принципи наукового пізнання. Так, поняття «принцип» в науці розглядається як головне вихідне положення наукової теорії, що виступає як перше й найабстрактніше визначення ідеї як початкової форми систематизації знань. При цьому ідеї та принципи створюють закони науки, що відображають суттєві, стійкі та постійно повторювані об'єктивні внутрішні зв'язки між явищами, предметами, елементами та якостями.

Для об'єктивного та ретельного дослідження теми був використан певний конкретний набір наукових принципів та методів, що дозволяють детально розкрити тему.

Підсумовуючи, потрібно відзначити, що в дослідженні перспектив розвитку регіональної порядку цивільного захисту населення було застосовано ряд принципів та методів, таких як принципи об'єктивності, логіки побудови висновків, адекватності, детермінізму, системності, розвитку, комплексності, історизму, термінологічний принцип, багатофакторності, світоглядного плюралізму, загального зв'язку, матеріалістичної діалектики, а також методи аналізу та синтезу, індукції та дедукції, логічний метод, порівняння, узагальнення, метод класифікації, абстрагування, конкретизації, системний та функціональний, що дозволило дослідити особливості регіональної порядку цивільного захисту населення, її значення для ефективного публічного управління регіональною системою цивільного захисту населення, наслідки та перспективи розвитку. Були поєднані методи як теоретичного, так і емпіричного рівня наукового дослідження.

Отже, в даному розділі було розглянуто методологічні аспекти дослідження перспектив розвитку регіональної порядку цивільного захисту населення, висвітлено сучасний науковий доробок вітчизняних науковців у галузі цивільного захисту населення, уточнено головні поняття магістерської

роботи та розкриті принципи і методи дослідження перспектив розвитку публічно-управлінської порядку цивільного захисту населення.

## РОЗДІЛ 2

### ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

#### **2.1. Розвиток і сучасний стан нормативно-правової бази України з питань цивільного захисту**

Встановивши основні методологічні аспекти дослідження перспектив розвитку публічно-управлінського порядку цивільного захисту громадян, спробуємо розкрити сучасний стан нормативно-правової бази України з питань цивільного захисту, проаналізувати міжнародний досвід побудови порядку з надання послуг у галузі цивільного захисту та визначити ролі порядку цивільного захисту у забезпеченні національної безпеки України в сучасних умовах. Створення системи захисту та безпеки громадян країни, національного надбання держави та об'єктів економіки є невід'ємною частиною державного будівництва, невід'ємною частиною національної безпеки України, найважливішою функцією центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

Перший етап характеризується становленням національної порядку захисту громадян і територій від надзвичайних ситуацій, який було розпочато з проголошення незалежності України. Однією з найбільш важливих частин цієї роботи стало створення та удосконалення організаційно-правових основ у вищезгаданій галузі. Державна розпорядок цивільної оборони отримала законодавчу основу після прийняття Закону України «Про Цивільну оборону України» (далі у тексті будемо використовувати скорочену назву Закон ЦОУ). Статтею 1 Закону ЦОУ вперше було визначено, що Цивільна оборона України Е-державною системою органів управління, сил і засобів, що створюється для організації і забезпечення захисту громадян від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру. Гарантом цього права є держава, яка створила систему цивільної оборони, яка направлена на



захист громадян від небезпечних наслідків аварій і катастроф техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру [75]. Крім того статтею 2 цього закону було зафіксовано досить важливе концептуальне положення про те, що заходи цивільної оборони поширюються на всю територію України, усі верстви громадян, розподіл цих заходів за обсягом і відповідальністю щодо виконання здійснюється згідно з територіально-виробничим принципом[75].

Порядок створення цивільної оборони та засади діяльності її спеціалізованих і невоєнізованих формувань, регулюються нормами Закону ЦОУ та Положенням про Цивільну оборону України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 10.05.1994 № 299 [76].

Другий етап розвитку порядку цивільної оборони відбувся після проведеної реорганізації у 1996 році, яка передбачала злиття Штабу цивільної оборони України з Міністерством України у справах захисту громадян від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС та створення на базі цих відомств Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту громадян від наслідків Чорнобильської катастрофи (далі МНС України), до складу якого, увійшли військові частини та територіальні штаби цивільної оборони, перетворені на обласні (міські) управління з надзвичайних ситуацій і захисту громадян, структура територіальних органів цивільного захисту наведена у рис. 2.1 та 2.2.

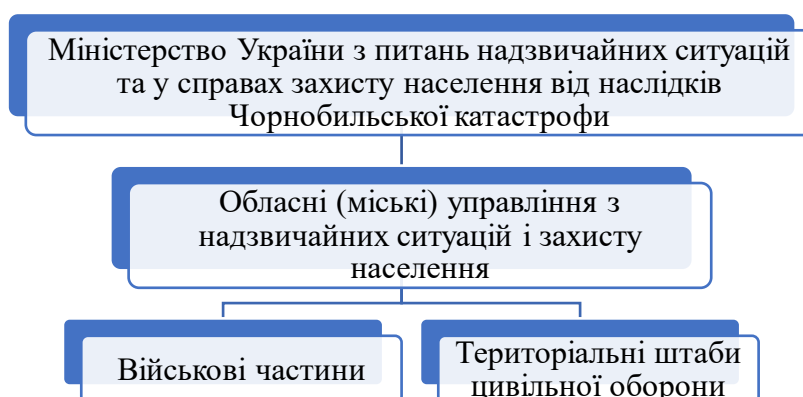


Рис 2.1. Структура територіальних органів цивільного захисту.

Реорганізоване МНС України приймало активну участь у розробці законодавчої бази з питань функціонування національного порядку цивільного

захисту, порядку формування та реалізації державної політики у цій галузі. Як результат ВРУ було прийнято ряд законів:

- «Про загальну структуру та чисельність військ Цивільної оборони України» (1998);
- «Про війська Цивільної оборони України» (1999);
- «Про аварійно-рятувальні служби» (1999);
- «Про захист громадян і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» (2000);
- «Про страховий фонд документації України» (2001);

У серпні 2002 року Кабінет Міністрів України затвердив Порядок забезпечення громадян і особового складу невоєнізованих формувань засобами радіаційного та хімічного захисту, а в жовтні 2003 року Порядок віднесення міст до відповідних груп з цивільного захисту. З прийняттям цих постанов Кабінетом Міністрів України правове регулювання засад порядку цивільного захисту України як такої припинилось.

На третьому етапі відбулась демілітаризація військ цивільної оборони.



Рис. 2.2. Реформована структура військ цивільної оборони.

У результаті реорганізації в рамках МНС України була створена нова структура, яка об'єднала сили і засоби військ цивільної оборони і Державного департаменту пожежної безпеки в єдину невійськову структуру – Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту. Ця служба стала основним оперативним підрозділом нової загальнодержавної порядку цивільного захисту, що була утворена з прийняттям Закону України «Про правові засади цивільного захисту» (2004 р.) і отримала назву Єдиної державної порядку цивільного захисту громадян і територій [44].

Водночас, зберегли свою дію закони, які регламентували функціонування цивільної оборони і Єдиної державної порядку запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру. Ці закони були необхідні під час реорганізації, однак залишились чинними і після її завершення у 2005 році.

Реформи третього етапу значною мірою були зумовлені намірами привести систему цивільного захисту в Україні до європейських стандартів. Однак вони більше стосувалися загальної структури сектору безпеки України, ніж конкретного функціонування порядку цивільного захисту.

У той час була розпочата демілітаризація не тільки військ Цивільної оборони, але й інших силових структур. Це пов'язано з тим, що в розвинутих країнах Європи військові функції є прерогативою виключно міністерств оборони, і в переважній більшості випадків, цивільний захист здійснюється невійськовими формуваннями.

Слід зазначити, що на той час в Україні виникла неузгоджена і суперечлива розпорядок державного управління, коли «де-юре» існували три державні порядку реагування на надзвичайні ситуації, які за своїми функціями дублювали одна одну.



Рис. 2.3. Розпорядок державного управління у галузі цивільного захисту.

Четвертий етап реформування порядку цивільного захисту в Україні розпочався у 2008 році, основною метою якого було поліпшення державного управління та підвищення оперативної ефективності служб, підрозділів і формувань цивільного захисту з урахування європейських стандартів.

Ключовою подією цього етапу стало рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про стан функціонування єдиної державної порядку запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру» від 16 травня 2008 року (введене в дію Указом Президента № 590/2008 від 26 червня 2008 року). Цим рішенням визнано стан порядку цивільного захисту неадекватним сучасним реаліям, а діяльність центральних і місцевих органів державної влади у цій галузі – недостатньою.

Серед першочергових завдань, що потребували вирішення, постала необхідність розробки та прийняття Кодексу ЦЗУ, саме після прийняття Кодексу ЦЗУ у 2012 році відбулось усунення суперечностей та розбіжностей у законодавстві, яке регулює сферу цивільного захисту.

Після введення в дію Кодексу ЦЗУ втратили чинність законодавчі акти, які наведені в рис.2.4.

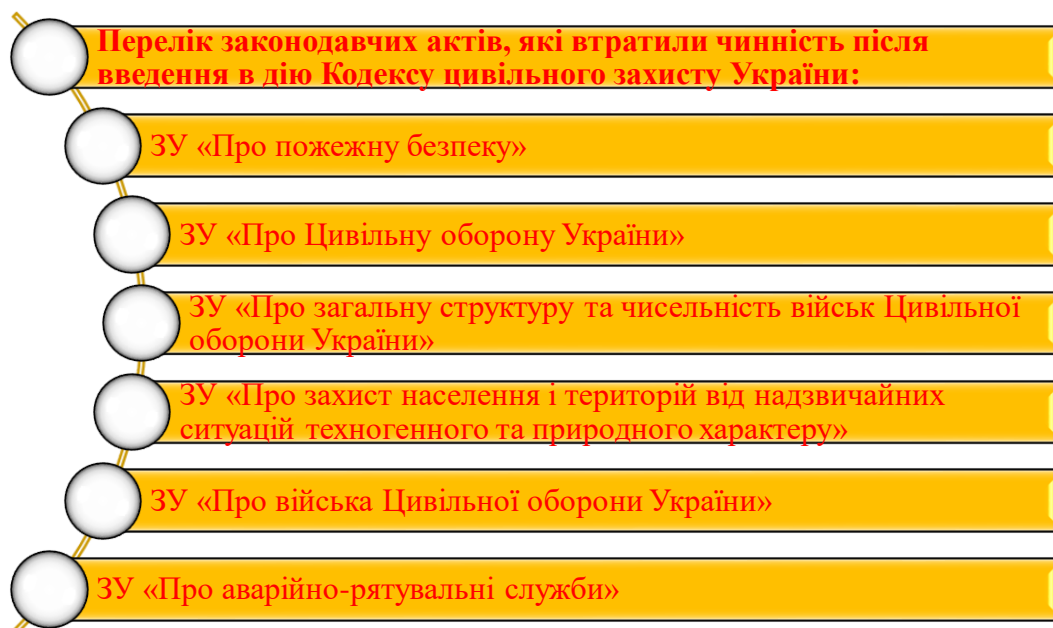


Рис. 2.4. Перелік законодавчих актів, які втратили чинність після введення в дію Кодексу ЦЗУ.

На виконання статті 8 Кодексу ЦЗУ та з метою забезпечення реалізації державної політики у галузі цивільного захисту у мирний час та в особливий період було розроблено Єдину державну систему цивільного захисту, Положення до якої затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 09.01.2014 № 11.

Основною метою функціонування ЄДС ЦЗ є об'єднання дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, підпорядкованих їм сил цивільного захисту для реалізації заходів державної політики у галузі цивільного захисту у мирний час та в особливий період.

Крім того, з прийняттям Кодексу ЦЗУ були введені заходи щодо зниження наглядових та контрольних функцій у галузі техногенної та пожежної безпеки. Одним із перших скасували процедуру отримання дозволів від органів пожежної безпеки на початок роботи, встановили лише судовий порядок припинення суб'єктів господарювання та лише за наявності порушень, які становлять загрозу

життю чи здоров'ю. Все це, у свою чергу, значно скоротило навантаження та полегшило умови ведення бізнесу в країні.

З метою подальшого вдосконалення порядку цивільного захисту відповідними відомствами розроблено понад 100 нормативно-правових актів (постанов та постанов Кабінету Міністрів України, постанов МНС, які були зареєстровані в Міністерстві юстиції України). Приведені нормативно-правові акти МНС, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади України, переглянуті критерії виявлення суб'єктів господарювання з високим ступенем прийняттого ризику у галузі техногенної та пожежної безпеки.

З метою подальшої діяльності з оптимізації порядку центральних органів виконавчої влади у грудні 2012 року Указом Президента України Міністерство з надзвичайних ситуацій України та Державна інспекція техногенної безпеки України були реорганізовані у Державну службу України з надзвичайних ситуацій (далі - ДСНС України).



Рис.2.5. Схема оптимізації порядку центральних органів виконавчої влади у галузі цивільного захисту.

ДСНС є державним органом, який відповідає за реалізацію державної політики у галузі цивільного захисту, зокрема, захисту громадян та територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, порятунку людей, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальні служби, а також гідрометеорологічної діяльності [48].

Координацію діяльності органів виконавчої влади у галузі цивільного захисту в межах своїх повноважень здійснюють Рада національної безпеки і оборони України та Кабінет Міністрів України.

Протягом 2015 року до ряду законів України, що регламентують питання забезпечення національної безпеки країни, були внесені значні зміни.

Після цього органи та підрозділи цивільного захисту віднесені до суб'єктів національної безпеки України. Загрози національним інтересам та національній безпеці України у галузі цивільного захисту, основні напрями державної політики щодо національної безпеки України у галузі цивільного захисту [49].

Одна, крім подій, що виникли в 2014 р. на півдні та сході України, тоді не останню роль у такому перегляді чинного законодавства відіграє нова ратифікована Угода про асоціацію між Україною та ЄС, що була ратифікована Верховною Радою України Законом України від 16 вересня 2014 р. [50] і яка, серед іншого, передбачає посилення співробітництва та діалогу з питань міжнародної безпеки й антикризового управління, зокрема з метою реагування на глобальні та регіональні виклики й загрози [51].

Згодом Верховною Радою України був прийнятий новий Закон України «Про правовий режим воєнного стану», який, передбачає, що в Указі Президента України про введення воєнного стану, зокрема, визначаються завдання суб'єктам забезпечення цивільного захисту щодо приведення ЄДС ЦЗ, її функціональних та територіальних підсистем у готовність до виконання завдань за призначенням в особливий період [77].

У ході реформування порядку цивільного захисту, зокрема, вдосконалення державного управління в цій галузі планується здійснити узгодження діючих

законодавчих актів відповідно до європейських стандартів, впровадження найкращих світових практик функціонування систем цивільного захисту, вдосконалення матеріально-технічного забезпечення, поліпшення соціального захисту працівників ДСНС, підвищення рівня престижності служби цивільного захисту тощо.

Аналіз законодавчої бази, яке регламентує публічне управління у галузі цивільного захисту свідчить про необхідність його подальшого удосконалення. З урахуванням реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні та з появою нових викликів і загроз (проведення антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей), Кодекс ЦЗУ та деякі нормативно-правові акти, потребують доопрацювання та корегування, за наступними напрямками:

- вдосконалення існуючої законодавчої бази щодо функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування з питань цивільного захисту;
- впровадження порядку моніторингу і забезпечення його функціонування для оперативного реагування на надзвичайні ситуації різного характеру та підвищення стійкості функціонування об'єктів господарювання до непередбачуваних подій;
- вдосконалення порядку інформаційно-аналітичного забезпечення щодо прийняття рішення керівником органу управління у надзвичайних ситуаціях,
- розробка нових підходів щодо відносин між суб'єктами ЄДС ЦЗ, що підвищить готовність сил і засобів, призначених для запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій.

Удосконалення законодавчого забезпечення сфери цивільного захисту повинно бути здійснено шляхом розроблення нових нормативно-правових актів та внесенням змін до існуючих.



## **2.2. Міжнародний досвід побудови порядку з надання послуг у галузі цивільного захисту**

Цивільний захист у сучасному розумінні – це розпорядок стратегічного забезпечення життєдіяльності держав, призначена для виконання завдань, спрямованих на захист громадян та економіки країн у разі виникнення надзвичайних ситуацій, а також проведення рятувальних та інших аварійно-відновлювальних робіт у осередках ураження.

На сучасному етапі розпорядок цивільного захисту відіграє все більшу роль у забезпеченні національної безпеки європейських країн і стає предметом зростаючої уваги у рамках міжнародних структур європейської безпеки [52].

В останні роки європейські країни зазнали значних змін у розумінні цілей, завдань та організації цивільного захисту. Ці зміни зумовлені насамперед такими чинниками:

- збільшення проявів небезпечних руйнівних природних та техногенних катастроф, які потребують нових методів, інструментів, процедур та ресурсів;

- розуміння, що в більшості випадків результативність цивільного захисту забезпечується не тільки підготовкою інфраструктури і належним плануванням її збереження та відновлення, а й операційними та організаційними можливостями захисту громадян;

- появою нових технічних можливостей та наукових методик, які дозволяють аналізувати, передбачати та запобігати небезпечним сценаріям розвитку з точністю та надійністю, що було неможливим у недавньому минулому [53].

Федеральне агентство з надзвичайних ситуацій США (далі - FEMA), створене у 1979 році (штаб-квартира Вашингтон), є провідною установою у галузі цивільного захисту в США. Агентство звітує безпосередньо президенту США [61].

FEMA розробляє та впроваджує порядку ліквідації наслідків стихійних лих, бере участь у відновленні зруйнованої інфраструктури та надає допомогу постраждалому населенню. Крім того, FEMA відповідає за підготовку та навчання громадян, науково-дослідницьку роботу з цивільної оборони, поширення інформації про цивільну оборону серед широкої громадськості, боротьбу з тероризмом, участь промислових підприємств та інших установ у заходах з цивільної оборони.

У кожній державі діє дорадча рада (комісія) з питань цивільного захисту. З прийняттям Закону США про стихійні лиха, який визначає відповідальних осіб, порядок введення надзвичайного стану, його тривалість, обов'язки та права місцевих органів влади у справах готовності до катастроф та процедуру відшкодування завданих збитків, повноваження губернатора держави значно розширилися [61].

Дана агенція брала участь в ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, включаючи:

- евакуацію громадян та ліквідацію наслідків катастрофи на одній із атомних електростанцій США (1979);
- створило десятки центрів та таборів для прийому біженців з Куби, які емігрували до США в 1980 році;
- евакуацію та ліквідацію наслідків землетрусу у Сан-Франциско у 1989 р. та Ендрю в 1992 р. (ці землетруси спричинили більше смертей та матеріальних збитків, ніж будь-яке інше стихійне лихо в історії США).

Професіоналізм працівників агентства сприяв зменшенню збитків та дав можливість більш ефективно відремонтувати зруйновану інфраструктуру.

У кожному штаті є консультативна рада (комісія) з питань цивільної оборони. Із прийняттям США «Закону про стихійні лиха», в якому визначаються відповідальні особи, порядок введення надзвичайного положення, його тривалість, обов'язки та права місцевих органів влади у справах підготовки до

стихійних лих та порядок компенсації за понесені збитки, значно поширились повноваження губернатора штату [62].

Глава цивільної оборони штату - начальник штабу цивільної оборони штату зі своїм штабом (чисельність штабу не перевищує 40 осіб). Крім того, місцеві штаби формуються у графствах (3200), районах (10), незалежних містах (37), громадах та великих містах. Всього було сформовано 3615 місцевих штабів цивільної оборони [61].

Промислові підприємства, що мають 50 і більше працівників, створюють Комітети цивільної оборони на чолі з керівниками цих підприємств. До складу комітету залучаються представники основних департаментів, у тому числі фінансових та юридичних. Крім того, на підприємствах створюються служби цивільної оборони для забезпечення постійного управління, термінової зупинки підприємства, постачання, захисту документації, укриття тощо.

У США немає спеціальних підрозділів цивільної оборони. До виконання своїх завдань залучаються підрозділи Національної гвардії та Збройних Сил, переважно сухопутні війська. За статистикою, в агентстві працює 2,5 тисячі людей, при цьому додатково агентство може розраховувати на допомогу понад 5 тисяч резервістів. Принцип залучення рятувальних служб у США є добровільним.

Немілітаризовані формування створюються на промислових медичних підприємствах, фірмах та інших об'єктах для вирішення окремих проблем цивільної оборони. Захист громадськості в системі цивільної оборони США вирішується двома способами - шляхом укриття в захисних спорудах, головним чином ПРУ, та евакуацією (242 мільйони об'єктів безпеки).

Громадські формування відіграють важливу роль у системі цивільної оборони США, включаючи:

- добровільну організацію «Громадський патруль» (об'єднує власників приватних літаків);
- Американський Червоний Хрест;

– Товариство Армії порятунку (благодійність) та інші.

Державні служби захисту громадян і територій, які подібні до FEMA є також у Франції (Національне управління цивільного захисту і цивільної безпеки міністерства внутрішніх справ), Німеччині (Федеральне управління цивільного захисту, підпорядковане канцлеру), Великобританії (Управління цивільного захисту при Міністерстві внутрішніх справ), Італії – Національна служба цивільного захисту під егідою міністерства цивільного захисту, Японії – розпорядок захисту від катастроф на чолі з Центральною радою при прем'єр-міністрі країни, та Чилі – національна розпорядок Цивільного захисту, керована Національним надзвичайним бюро при міністерстві внутрішніх справ. До основних завдань таких державних служб належать: організація та здійснення заходів щодо запобігання природним та техногенним катастрофам, підготовка до їх можливого виникнення; усунення наслідків аварій, катастроф, стихійних лих, а також можливе використання сучасних засобів ураження [60].

У Франції порядок запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій розглядається як важливий компонент національної оборони країни. Секретар внутрішніх справ через Департамент цивільного захисту здійснює загальний контроль за системою захисту громадян у мирний час та воєнний час. Для виконання поставлених завдань створені спеціальні органи управління цивільного захисту.

Керівництво цивільної оборони в територіальному утворенні покладається на префекта одного з відомств, який керує діями префекта регіонів та відомств і підпорядкованих їм сил і засобів та очолює створений комітет оборонної зони. створений на правах дорадчого органу, що складається із представників військових та цивільних органів управління даної зони.

На регіональному та місцевому рівні цивільним захистом керує голова відповідної адміністрації (префект чи міський голова), який може залучити всі наявні сили та ресурси, що знаходяться під його юрисдикцією. Тому організація всіх гілок влади поєднує відповідальність держави з автономією місцевих адміністрацій при виконанні завдань цивільного захисту. Керівні органи, сили та

засоби, що безпосередньо їх організують та впроваджують у мирний час, нічим не відрізняються від тих, що використовувались у воєнний час [59].

Найефективнішою системою цивільної оборони в Європейському Союзі визнана структура цивільної оборони Німеччини, бо вона має дуже розвинену і якісну організаційну складову, значні багаті ресурси та засоби, розгалужену систему зв'язку та оповіщення, радіаційну розвідку та дозиметричний контроль.

Загальне управління цивільною обороною країни здійснює Федеральне міністерство внутрішніх справ. Наприклад, основним компонентом порядку цивільної оборони Німеччини є Служба захисту від нещасних випадків, яка налічує до 600 000 людей на повну дислокацію, також можуть бути залучені громадські організації та служби (до двох мільйонів осіб). Захист громадян вирішується створенням порядку державних та приватних захисних споруд з урахуванням використання бомбосховищ Другої світової війни, гірничих виробок, печер, а також складання планів евакуації. Медичне забезпечення громадян дозволяє розширити ліжковий фонд на 2,5 мільйона.

У багатьох зарубіжних країнах велика увага приділяється формуванню добровільних підрозділів на підприємствах із кількістю працівників 30 і більше осіб. У мирний та спокійний час це будуть служби: аварійні, рятувальні, пожежні, медичні, оповіщення, радіаційно-розвідувальний та дозиметричний контроль та інші.

За останні п'ять років Міністерству з надзвичайних ситуацій Російської Федерації (далі – МНС РФ) вдалося створити власні сили та засоби інших міністерств та відомств у єдиній державній системі запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій [62].

До складу МНС РФ входять сили цивільної оборони (з рятувальних, автомобільних, авіаційних, інженерних, протихімічних підрозділів), штаби цивільної оборони та реагування на надзвичайні ситуації, служби пошуку та рятування [с. 3, 56].

МНС РФ має в безпосередньому підпорядкуванні спеціальні військові формування: центральний аеромобільний рятувальний загін, авіаційне підприємство

та національний корпус надзвичайного гуманітарного реагування. Відповідно до законодавства МНС, у випадку катастроф може залучати сили та засоби інших органів - поліції, пожежників, лікарів, військових частин, будівельних та транспортних організацій.

Для допомоги іноземним державам у проведенні рятувальних робіт використовуються такі формування, як Центральний аеромобільний рятувальний загін, Експедиційна лікарня, Автомобільна колона, Авіаційне підприємство.

Елітним підрозділом швидкого реагування МНС Росії є Центроспас. Він виконує пріоритетні пошуково-рятувальні роботи, доставляє формування експертів, засоби порятунку та виживання, вантажі гуманітарної допомоги в зони НС, організовує медичну допомогу, проводить евакуацію потерпілих. Експедиційна лікарня може приймати 150 постраждалих одночасно.

Взаємодія органів цивільної оборони із збройними силами також має важливе значення у мирний час, особливо під час стихійних лих, масштабних аварій на підприємствах, які використовують ядерні та хімічні компоненти, а також у вирішенні різноманітних завдань мирного часу: утримання систем зв'язку, розробка проектів захисних споруд, організація матеріально-технічного забезпечення, підготовка кадрів та інше [57].

Загальне керівництво системою цивільного захисту у Нідерландах (створена у 1952 році) здійснює міністерство внутрішніх справ через головне управління цивільного захисту. Для виконання невідкладних заходів з аварійно-рятувальних робіт у разі стихійних лих, значних виробничих аварій та катастроф у мирний час у розпорядженні органів управління цивільним захистом зі складу збройних сил створюється так звана «рятувальна бригада», до неї входять два мотопіхотних батальйони по 650 осіб, три роти – медична, інженерна, транспортна, взвод військової поліції та санітарний загін.

Всю територію країни поділено на 12 округів (за кількістю провінцій). В окрузі цією діяльністю керує комісар провінції, а безпосереднє керівництво здійснює начальник служби цивільного захисту та його штаб. Округи

поділяються на 45 районів, які віднесені до групи “А” (промислові) та групи “В” (сільськогосподарські). Райони цивільного захисту групи “А” поділено на сектори. За кожним сектором на період надзвичайних ситуацій зафіксовано відповідні формування цивільного захисту. Старший начальник одного з таких формувань одночасно виконує й обов’язки начальника служби цивільного захисту сектора.

Начальником служби цивільного захисту окремих громад є бургомістр. Йому підпорядковуються всі служби: медична, протипожежна, поліцейська, комунальних послуг та соціального забезпечення. Керівним органом у районі є рада, до складу якої входять бургомістри общин, начальники та штаби цивільного захисту.

Штаби округів та районів у мирний час укомплектовано лише командним складом і технічним персоналом, а штати військового часу можуть розгортатись лише на період навчань та у разі виникнення надзвичайних ситуацій [59].

В Італії департамент цивільного захисту (DPC), який безпосередньо звітує перед Президентом Ради Міністрів Італійської Республіки, відповідає за виконання надзвичайних завдань. Організовано з 8 відділів та 43 служб, Департамент є основою національної служби цивільного захисту країни. Він включає державні адміністрації центрального, регіонального та периферійного рівнів, а також інші національні та територіальні структури як державного, так і приватного секторів.

Серед основних завдань, що належать до компетенції Департаменту, - координація та сприяння всій системі цивільного захисту, безпосередня участь у ліквідації надзвичайних ситуацій, вдосконалення законодавства про запобігання надзвичайних ситуацій, інформування громадськості про свою діяльність, сприяння поширенню культури цивільного захисту серед громадян, створення захисту мереж для уникнення небезпечних ризиків, які можуть завдати кіберзлочинці. Характерною особливістю цивільного захисту в Італійській Республіці є те, що на відміну від багатьох європейських країн, де цей вид завдань покладено на один або два державні органи, то в реалізації цієї функції

в Італії бере участь весь організаційний механізм держави. Принципову роль відіграють Національний корпус пожежників, окремі підрозділи Збройних сил, Державний корпус лісового господарства, Фінансова гвардія та Червоний хрест [62].

Особливу роль при виконанні завдань, пов'язаних із цивільним захистом, беруть на себе добровільні організації Італії, які започаткували таку традицію у Флоренції. Сьогодні майже 1,2 мільйона людей є членами цих добровільних асоціацій, що складає в середньому майже половину людських ресурсів, які беруть участь в ліквідації надзвичайних ситуацій.

В Австрії Федеральне міністерство внутрішніх справ (ФМВС) є центральним органом виконавчої влади, відповідальним за організаційне планування, запобігання та реагування в країні. Безпосередньо організацією діяльності у галузі цивільного захисту громадян, подолання кризових ситуацій, а також запобігання, локалізації та усунення наслідків надзвичайних ситуацій займається управління П/4 ФМВС, яке структурно підпорядковане до Генерального управління громадської безпеки Федерального міністерства внутрішніх справ.

Цей відомство має два підрозділи: Реферат П/4/а, який відповідає за організацію роботи з питань цивільного захисту громадян, подолання кризових ситуацій та ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій у країні, та Реферат П/4/б, відповідальний за вирішення цих питань на міжнародному рівні [59].

Державне управління цивільного захисту в Австрії побудована на комплексній системі, яка зосереджена в першу чергу на запобіганні та локалізації надзвичайних ситуацій, і охоплює зони відповідальності в межах федерації, земель, районів, громад, відповідних структурних підрозділів із цивільного захисту та громадян, і передбачає виконання широкого кола завдань захисту громадян від природних та техногенних загроз та допомоги у кризових та надзвичайних ситуаціях [54].

Слід зазначити, що оскільки дві третини території Австрії складає гірська місцевість, у складі ФМВС існує спеціальний підрозділ Альпійської служби,



який є структурним підрозділом Реферату П/2/в Управління П/2 Генеральної управління громадської безпеки. Альпійська служба виконує рятувальні та інші завдання у складних гірських умовах.

Усі земельні Управління поліції, окрім земель Бургенланд та Відень, мають у своєму складі так звані «альпійські» оперативні групи. До складу цих груп належать співробітники поліції, які пройшли спеціальну гірську та альпіністську підготовку.

Основна частина поліцейських, що входить до складу таких груп, проходять звичайну службу в різних регіональних і територіальних підрозділах. У разі необхідності вони оперативно долучаються до виконання «альпійських» завдань.

У Республіці Польща функції цивільного захисту громадян від надзвичайних ситуацій виконують Головна комендатура пожежної охорони, Служби водного та гірського порятунку, Цивільна оборона а також їх підрозділи на регіональному та місцевому рівнях, які підпорядковані місцевим органам влади.

Загальна координація цієї роботи здійснюється центральним органом виконавчої влади Міністерства внутрішніх справ та адміністрації, у структурі якого діють, зокрема, Бюро з питань ліквідації наслідків стихійних лих і Департамент кризового управління та оборонних справ, які виконують переважно управлінські функції [62].

Це Бюро функціонує як профільний секретаріат міністра з питань ліквідації наслідків катастроф. До завдань структури належать питання підготовки справ до ініціювання, координації та опрацювання програм діяльності органів державного управління у галузі наслідків паводків, зсувів та інших стихійних лих. Крім того, Бюро надає фінансову підтримку адміністрації, підтримує зв'язок з органами територіального самоврядування та неурядовими організаціями відповідно до своєї компетенції.

До завдань Департаменту з питань управління кризовими ситуаціями та оборони належать:

- організація та виконання завдань, що належать до компетенції Міністерства у галузі надзвичайних ситуацій, зокрема планування діяльності у галузі загальної громадської безпеки та управління кризовими ситуаціями, рятування та захист громадян, нагляд Державної пожежної служби та функціонування національної порядку порятунку та гасіння, рятування гірських та водних ресурсів, цивільна оборона, запобігання та ліквідація терористичних атак, захист життєзабезпечення інфраструктури, координаційні обов'язки за міжнародними угодами:

- здійснення інформаційно-аналітичного забезпечення;
- опрацювання пропозицій, інших документів для потреб урядової координаційної групи з кризових питань;
- нагляд за діяльністю Науково-дослідного центру протипожежної охорони та навчального закладу (Головна школа) Пожежної служби;
- координація міжнародного співробітництва у галузі цивільної оборони, управління кризовими ситуаціями, порятунку та захисту громадян, життєзабезпечення інфраструктури;
- контроль та забезпечення мобілізаційним матеріально-технічним резервом;
- координація та нагляд за рівнем територіальної мобілізаційної готовності на випадок надзвичайних ситуацій, планування заходів профілактики і ситуаційне моделювання кризових явищ, виконання програм щодо захисту громадян [56].

Крім того, на місцевому рівні є уряди воєводств, яким підпорядковані підрозділи управління кризовими ситуаціями. Ці органи відповідають за усунення наслідків НС на рівні воєводства.

Правовим актом, який регулює всі питання пов'язані з ліквідацією наслідків аварій або стихійних лих, є Закон Республіки Польща від 18 квітня 2000 р. «Про надзвичайні ситуації».

Він, зокрема, передбачає, що ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій на місці керують: війт (бурмістр, президент міста), якщо надзвичайна ситуація трапилася виключно на території гміни, староста, якщо НС трапилася на території більше, ніж однієї гміни, що входять до складу повіту, воєвода, якщо надзвичайна ситуація трапилася на території більше, ніж одного повіту, що входять до складу воєводства, міністр внутрішніх справ і адміністрації або інший міністр, визначений урядом, якщо надзвичайна ситуація трапилася на території більше, ніж одного воєводства.

Реагування на надзвичайні ситуації здійснюється спеціальними кризовими групами, створеними на місцевому, регіональному та урядовому рівнях. Склад цих груп визначається місцевою владою, а їхнє фінансування здійснюється як з місцевих, так і з центральних бюджетів.

Крім того, до ліквідації наслідків надзвичайної ситуації можуть бути залучені пожежні, поліція, армія, медичні служби, прикордонники, морська пошуково-рятувальна служба, інші державні служби, інспекції, структури тощо, залежно від обсягів завданої шкоди.

Законодавство Республіки Польща також передбачає механізм відшкодування органам місцевого самоврядування шкоди, спричиненої стихійними лихами та іншими катастрофами. Зокрема, у проекті бюджету країни окремо закладаються кошти на усунення наслідків таких явищ. Кошти розподіляються Міністерством фінансів за поданням Міністерства внутрішніх справ та адміністрації.

У системі забезпечення національної безпеки Словацької Республіки центральним органом виконавчої влади, який відповідає за питання запобігання, планування і реагування на надзвичайні та кризові ситуації, є Міністерство внутрішніх справ Словацької Республіки (далі – МВС СР). Для виконання вказаних функцій у системі МВС СР розроблено Секцію кризового менеджменту та цивільного захисту.

Основними функціями та завданнями Секції кризового менеджменту та цивільного захисту МВС СР є: забезпечення антикризового управління;

цивільний захист громадян; робота інтегрованої порядку порятунку; економічна та господарська мобілізація; цивільного кризового планування; захист критичної інфраструктури; управління системою цивільного захисту та гуманітарною допомогою.

Організаційна структура Секції кризового менеджменту та цивільного захисту МВС СР така:

- організаційний підрозділ;
- відділ антикризового управління;
- відділ цивільного захисту громадян;
- відділ матеріального забезпечення цивільного захисту та гуманітарної допомоги;
- Інститут антикризового управління та технічного навчання та Технічний інститут;
- центральний склад МВС СР;
- гірська-рятувальна служба.

Міністр внутрішніх справ Словацької Республіки є главою Центрального кризового штабу, який створений для управління державою в кризових ситуаціях.

Голова Центрального кризового штабу, згідно із Законом «Про управління в кризових ситуаціях (окрім часу війни та військового стану)» № 387 від 22 червня 2002 року, негайно звітує перед Президентом та Прем'єр-міністром Словацької Республіки про виникнення кризових ситуацій або прями загрози для її виникнення. Штаб діє відповідно до Статуту, затвердженого урядом Словацької Республіки [55].

Основними завданнями центрального кризового штабу є такі:

- співпраця з Радою безпеки Словацької Республіки при вжитті заходів для виходу з кризової ситуації;
- координація діяльності кризових штабів нижчого рівня;

- контроль виконання визначених урядом завдань і заходів по виходу з кризової ситуації;
- подання пропозицій уряду республіки щодо необхідності отримання допомоги від іноземних держав;
- подання пропозицій уряду держави щодо використання цільових резервів фінансових ресурсів для виходу з кризової ситуації та локалізації її наслідків.

В Угорщині центральним органом виконавчої влади, відповідальним за питання запобігання, планування і реагування на надзвичайні та кризові ситуації є Головна Дирекція з надзвичайних ситуацій Міністерства органів самоврядування та розвитку територій.

Основні завдання Дирекції включають захист громадян та їх благ у випадку надзвичайних ситуацій, таких як пожежі, аварії, катастрофи та інші небезпечні ситуації, що загрожують населенню. Виконуючи ці завдання, Дирекція може залучати широкі кола громадськості до ліквідації надзвичайних ситуацій.

Структура Центрального органу Дирекції має такі підрозділи:

- інспекції;
- з питань управління надзвичайними ситуаціями;
- господарський підрозділ.

До складу Регіональних органів входять регіональні офіційні та добровільні пожежні служби, обласні дирекції надзвичайних ситуацій, які також виконують завдання пожежних підрозділів другої інстанції, Столична дирекція охорони громадського порядку, Управління з надзвичайних ситуацій аеропорту, навчання центри надзвичайних ситуацій.

Крім того, до Головної Дирекції належать такі державні установи: Аналітична лабораторія пожежної охорони; Відділ постачання та обслуговування; Відділ забезпечення та соціального страхування; Редакція періодичного видання «Захист від надзвичайних ситуацій»; Центральний

Духовий оркестр пожежної охорони; Музей пожежної охорони; Головне управління з питань комунікації; Група психологів; Головне управління інформації та зв'язку.

У Чеській Республіці, згідно із Законом № 240/2000 «Про управління кризовими ситуаціями та внесення змін до деяких законів», органами, що займаються управлінням кризовими ситуаціями, є уряд, міністерства та відомства, Чеський національний банк, органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади. та спеціальні територіальні органи. Центральним координаційним органом у цій галузі є Рада державної безпеки, основною метою якої є розбудова надійної та безпечної порядку держави, забезпечення координації та контролю заходів, спрямованих на запобігання або усунення надзвичайних чи кризових подій. Робочим органом Уряду Чеської Республіки є Центральний кризовий штаб, який призначений для вирішення кризових ситуацій. На регіональному рівні існують регіональні ради безпеки [54].

Безпосередні практичні заходи із запобігання виникнення кризових і надзвичайних подій, а також ліквідації їх наслідків покладено на Інтегровану рятувальну систему «Служба 112» (далі - ІРС), що функціонує у складі пожежно-рятувальної служби МВС Чеської Республіки з 1 січня 2001 року.

Керівництво ІРС здійснюється Управлінням інтегрованої рятувальної порядку та виконання служби, до складу якого належать відділи ІРС, підрозділів протипожежної охорони, технічної та хімічної служби, психологічної допомоги.

Управління інтегрованої рятувальної порядку виконує наступні завдання:  
забезпечує аналіз та оцінку ризику виникнення надзвичайних ситуацій, включаючи стихійні лиха та масштабні аварії, координує підготовку рішень для надзвичайних подій та бере участь центральному керівництві рятувальних заходів;

– готує концептуальні та методичні матеріали, документацію ІРС та координує їх опрацювання пожежно-рятувальною службою Чеської Республіки, надає коментарі та рекомендації до аварійно-рятувальних планів, обладнанню та документації конкретних об'єктів, у частині, що стосується ІРС;

– у галузі стратегічного управління координує та створює умови для залучення підрозділів ІРС на всіх рівнях державного управління та місцевого самоврядування з метою їх системної співпраці при здійсненні ними безпосередніх рятувальних і ліквідаційних заходів, оцінює спільні дії підрозділів ІРС на республіканському рівні;

– опрацьовує пропозиції з матеріально технічного та фінансового забезпечення підрозділів ІРС.

На регіональному рівні ІРС складається з підрозділів ІРС у складі пожежно-рятувальних служб країв, міст, районів, селищ, їх фінансування здійснюється з відповідних місцевих бюджетів [54, 55].

Перспективним завданням модернізації порядку цивільного захисту України є необхідність узагальнення міжнародного досвіду створення та функціонування систем державного управління в умовах надзвичайних ситуацій. Він свідчить, що на сьогодні такі порядку продовжують удосконалюватися, а відмінності у їх побудові та функціонуванні зумовлені національними особливостями формування та розвитку. Але їх об'єднує спільна мета, що полягає в прогнозуванні надзвичайних ситуацій різного типу, запобіганні їх виникненню і ліквідації наслідків [10].

Таким чином, аналіз дозволяє зробити висновок, що розпорядок цивільного захисту відіграє все більшу роль у забезпеченні національної безпеки в різних країнах світу і стає предметом все більшої уваги у міжнародних безпекових структурах. Моделі побудови цивільного захисту проаналізованих країн різняться між собою, але вони поділяють основні цілі та принципи – запобігання та ліквідація наслідків природних та техногенних катастроф, незалежно від причин їх виникнення з метою захисту невід'ємних прав і свобод громадян, їх власності, демократичного устрою держави і ринкових засад економіки. Спостерігається еволюція систем цивільного захисту від реактивних до активних моделей, які передбачають значно більшу увагу прогнозуванню і попередженню.

Так, у розвинених країнах вже існують досить потужні та ефективні порядку цивільного захисту, які здатні захистити громадян та території своїх держав від надзвичайних ситуацій різного характеру, досвід функціонування та побудови порядку управління якими може бути корисним для молоді незалежна держава, якою є Україна. Це особливо актуально з огляду на вибір стратегічного курсу на євроатлантичну інтеграцію.

### **2.3. Визначення ролі порядку цивільного захисту у забезпеченні національної безпеки України в сучасних умовах.**

Становлення та розвиток цивільного захисту в Україні безпосередньо пов'язаний з національною безпекою і обороною держави. Від ефективності здійснення цивільного захисту як функції держави, спрямованої на захист громадян, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, а також в особливий період, безпосередньо залежить стан національної безпеки держави.

У Кодексі ЦЗУ зафіксовано норму про те, що цивільний захист забезпечується, з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про основи національної безпеки України», суб'єктами, уповноваженими захищати громадян, території, навколишнє природне середовище і майно, згідно з вимогами Кодексу ЦЗУ – у мирний час, а також в особливий період – у межах реалізації заходів держави щодо оборони України [44].

В системі правових основ особливу роль відіграє Воєнна доктрина України, яка є невід'ємною частиною концепції національної безпеки та становить сукупність основоположних принципів щодо організації та забезпечення безпеки особи, народу і держави шляхом політичних, дипломатичних, економічних та воєнних заходів [79, с. 46-51].

У положеннях Воєнної доктрини України визначено нову систему інституцій, які мають бути інтегровані у Сектор безпеки і оборони країни (охоплену єдиним керівництвом сукупність органів державної влади, Збройних



Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної спеціальної служби транспорту, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення [79]) та спрямовувати свою діяльність на захист національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці України.

Автори Воєнної доктрини, оцінюючи дії за призначенням складових Сектора безпеки і оборони, розділили його на:

- сили безпеки – державні правоохоронні та розвідувальні органи, сили цивільного захисту та органи загальної компетенції, на які Конституцією та законами України покладено функції із забезпечення національної безпеки України;

- сили оборони – Збройні Сили України, Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державну спеціальну службу транспорту, інші утворені відповідно до законів України військові формування, а також правоохоронні та розвідувальні органи, в частині залучення їх до виконання завдань з оборони держави.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ, який реалізує державну політику у галузі цивільного захисту, захисту громадян і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, а також гідрометеорологічної діяльності [80]. Віднесення ДСНС України до сил безпеки порушує питання визначення її ролі та місця у вирішенні різного роду кризових ситуацій будь-якого рівня, зокрема й тих, що загрожують національній безпеці.

ДСНС України також забезпечує керівництво діяльністю єдиної порядку цивільного захисту громадян і територій, рятувальної справи, техногенної і

пожежної безпеки, посилення національної безпеки у галузі оцінки ризиків надзвичайних ситуацій, поглиблення міжнародного співробітництва щодо запобігання таким ситуаціям та ліквідації їх наслідків [80].

Слід зазначити, що у Стратегії Національної безпеки України, яка затверджена Радою національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року, визначені пріоритетні завдання, одним з яких є підвищення здатності порядку цивільного захисту до функціонування в умовах кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці. Крім того, у зазначеному документі стратегічного характеру зафіксовано положення про те, що розвиток ДСНС України має забезпечити підвищення її здатності до ефективного управління єдиною державною системою цивільного захисту[82].

Крім того, важлива роль у забезпеченні національної безпеки відводиться боротьбі з тероризмом, виявленню, припиненню терористичної діяльності, мінімізації наслідків такої діяльності та запобігання їй. Відповідно до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» ДСНС України як суб'єкт боротьби з тероризмом, підпорядковані їй органи та підрозділи цивільного захисту вживають заходів щодо захисту громадян і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій, пов'язаних із технологічними терористичними проявами та іншими видами терористичної діяльності; беруть участь у заходах з мінімізації та ліквідації наслідків таких ситуацій під час проведення антитерористичних операцій, а також здійснюють просвітницькі та практично навчальні заходи з метою підготовки громадян до дій в умовах терористичного акту [83].

Слід зазначити, що Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі – Угода), ратифікована Верховною Радою України від 16 вересня 2014 року [63], і набуває чинності після ратифікації усіма договірними сторонами, відіграє важливу роль у такому перегляді чинного законодавства. Ця Угода передбачає посилене співробітництво та діалог щодо міжнародної безпеки та антикризового управління, зокрема, з метою реагування на глобальні та регіональні виклики та основні загрози [64].

Як зазначено у статті 364 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС співробітництво у галузі цивільного захисту має здійснюватися шляхом імплементації окремих угод у цій галузі, укладених між сторонами згідно з відповідними владними повноваженнями та компетенцією ЄС і його держав-членів та відповідно до правових процедур кожної зі сторін.

Співпраця буде спрямована, зокрема, на:

- сприяння взаємодопомозі у надзвичайних ситуаціях;
- цілодобовий обмін останніми повідомленнями та оновленою інформацією щодо транскордонних надзвичайних ситуацій, включаючи запити та пропозиції допомоги;
- оцінку впливу надзвичайних ситуацій на навколишнє середовище;
- залучення експертів до участі у технічних семінарах та симпозіумах з питань цивільного захисту;
- залучення, у разі необхідності, спостерігачів під час проведення окремих навчань і тренінгів, що організовуються Україною та/або ЄС;
- посилення існуючої співпраці з метою найбільш ефективного використання існуючих можливостей цивільного захисту [64].

З метою виконання заходів, які визначені у положеннях Угоди, Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 затверджено Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» ( далі - Стратегія – 2020)[65].

Цей документ визначає напрями та пріоритети розвитку України на період до 2020 року у визначенні мети, векторів руху, дорожньої карти, пріоритетних пріоритетів та показників належної обороноздатності, соціально-економічних, організаційних, політичних та правових умов становлення та розвитку України.

Реформа має на меті досягти європейського рівня життя та гідного місця для України у світі.

Саме тому, виконання реформи порядку національної безпеки та оборони була визначена однією із пріоритетних. Відповідно до положень Стратегії -2020, процес реформи буде зосереджений на формуванні нових органів управління

національною безпекою з акцентом на управління, контроль, зв'язок, комп'ютерну підтримку, розвідку та інформаційну безпеку, а також логістику в усьому секторі безпеки [65].

Пріоритетними напрямками впровадження реформи національної безпеки та оборони, зокрема, повинні бути функціональна оптимізація (скорочення дублікатів та зайвих структур), оптимізація логістичної порядку, оновлення доктринальних та концептуальних підходів до національної безпеки, створення ефективної державної порядку кризового реагування (мережа ситуаційних кризових центрів) під керівною роллю Ради національної безпеки та оборони України, залучаючи іноземні інвестиції та формуючи ефективну модель державно-приватного партнерства, впровадження кластерного принципу ротації кадрів, перегляд кваліфікаційних вимог та забезпечення чіткого дотримання цих вимог і повна переатестація кадрів, водночас вирішальними мають бути не тільки професійні, а й особистісні якості людини [65].

Для здійснення відповідних заходів щодо реформування порядку національної безпеки, передбачених положеннями Стратегії - 2020, було прийнято низку законів України (у 2015 році), які визначали роль та місце цивільного захисту у національній системі безпеки України.

Так, Законом України від 12 лютого 2015 року № 186-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» [66] внесено зміни до Закону України «Про основи національної безпеки» [67], відповідно до яких органи та підрозділи цивільного захисту віднесено до суб'єктів забезпечення національної безпеки. Цей закон також визначає основні потенційні та реальні загрози національній безпеці України, стабільності в суспільстві у галузі цивільного захисту на сучасному етапі, а саме: невідповідність сучасним викликам стану єдиної державної порядку цивільного захисту, сил цивільного захисту, їх технічного оснащення; значне антропогенне і техногенне перевантаження території України, зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру; погіршення технічного стану гідротехнічних споруд каскаду водосховищ на річці Дніпро; не підтримання в належному технічному стані

ядерних об'єктів на території України; небезпека техногенного, у тому числі ядерного та біологічного, тероризму [66].

Вищезазначений закон визначає основні напрями державної політики щодо національної безпеки України у галузі цивільного захисту, до яких належать:

- підвищення рівнів екологічної, ядерної та радіаційної безпеки до норм і стандартів у відповідній галузі, у тому числі перетворення об'єкта “Укриття” Чорнобильської АЕС на екологічно безпечну систему;
- забезпечення належного рівня безпеки експлуатації промислових, сільськогосподарських і військових об'єктів, споруд та інженерних мереж;
- забезпечення ефективного функціонування ЄДС ЦЗ, оснащення сучасними видами техніки сил цивільного захисту;
- вжиття організаційних, економічних, інженерно-технічних та інших заходів для зниження ризиків виникнення НС до прийнятних рівнів [66].

12.05.2015 Верховна Рада України прийняла Закон «Про правовий режим воєнного стану», який передбачає, що Указ Президента України про введення воєнного стану, зокрема, визначає завдання суб'єктам забезпечення цивільного захисту привести єдину державну систему цивільного захисту, її функціональні та територіальні підпорядки в готовність виконувати завдання за призначенням в особливий період [68].

Крім того, слід зазначити, що Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015 (далі – Стратегія), визначає пріоритети державної політики національної безпеки до 2020 року, а також реформи, передбачених Угодою та Стратегією – 2020.

Загрози екологічній безпеці країни, визначені Стратегією, включають незадовільний стан ЄДС ЦЗ, а серед основних завдань у галузі підвищення обороноздатності держави визначає підвищення спроможності органів державної влади, військового та місцевого самоврядування, порядку цивільного

захисту, до функціонування в умовах кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, та особливого періоду [70].

У той же час, одним із головних напрямків державної політики національної безпеки України, відповідно до Стратегії, є реформування та розвиток розвідувальних, контррозвідувальних та правоохоронних органів, що, зокрема, передбачає розвиток ДСНС України, яка повинна забезпечити її спроможність для ефективного управління ЄДС ЦЗ, оснащення сил цивільного захисту сучасними видами техніки, засобами та спорядженням, оптимізацію розміщення її підрозділів, упровадження порядку екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером, підготовки та просвіти громадян щодо норм і правил поведінки в умовах надзвичайних ситуацій [70].

Відповідно до положень Угоди, програми реформ Стратегія – 2020, вищезазначеними законами та Стратегією, Уряд та інші центральні органи виконавчої влади, у тому числі й ті, що є суб'єктами цивільного захисту і на які покладається здійснення державного управління у цій галузі, зобов'язані привести свої нормативно-правові акти у відповідність до їх вимог спрямованих на їх імплементацію та адаптацію національного законодавства до законодавства ЄС.

Розглянувши теоретичні аспекти дослідження порядку цивільного захисту громадян можна сформулювати такі висновки:

1. Після набрання чинності Кодексу ЦЗУ (1 липня 2013 року року) в країні було розроблено ЄДС ЦЗ з метою реалізації державної політики у галузі цивільного захисту. Ця розпорядок інтегрувала в собі три інші спеціалізовані державні відомчі порядку (Цивільної оборони, Єдину державну систему запобігання і реагування на НС техногенного і природного характеру, Єдину державну систему цивільного захисту громадян і територій), які до прийняття Кодексу ЦЗУ де-юре існували в Україні для виконання комплексу заходів щодо цивільної оборони та цивільного захисту.

2. На сьогодні в Україні остаточно не завершений процес утворення функціональних підсистем ЄДС ЦЗ, що унеможливорює належним чином

функціонування цієї порядку як порядку певних органів управління, сил і засобів, на які покладається виконання державної політики у галузі цивільного захисту.

3. Протягом всієї історії України відбуваються процеси децентралізації державного управління у галузі цивільного захисту, а саме послідовне, методичне делегування органам місцевого самоврядування усе більших повноважень у зазначеній галузі. Однак вітчизняна управлінська практика делегування повноважень у галузі цивільного захисту на рівень місцевих громад не увінчалась успіхом через обмеженість фінансового ресурсу. Наслідком цього є зниження ефективності заходів цивільного захисту як на територіальному рівні, так і в країні загалом.

4. Здійснений аналіз визначальних аспектів (політичних, правових та інституційних) процесу розвитку державної порядку цивільного захисту, як складової національної безпеки України, дає підстави стверджувати, що цивільний захисту сучасних умовах відіграє провідну роль у забезпеченні національної безпеки. Слід виокремити пріоритетні функції цивільного захисту, які здійснюються у системі забезпечення безпеки держави:

соціальна: забезпечує безпеку життєдіяльності громадян, здійснює заходи щодо гасіння пожеж, рятування та надання допомоги постраждалим під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру;

оборонна: забезпечує підготовку та надає комплекс заходів щодо захисту громадян і територій від наслідків воєнних конфліктів, які реалізуються у межах оборонних заходів та у взаємодії з суб'єктами воєнної організації держави;

економічна: проводить заходи з попередження надзвичайних ситуацій та профілактики пожеж; збереження людських ресурсів і економічного потенціалу країни; захист матеріальних і культурних цінностей, забезпечення стійкого функціонування важливих для економіки і безпеки держави об'єктів, іншої критичної інфраструктури.

Таким чином, основні концептуальні документи розвитку порядку забезпечення національної безпеки України, які були прийняті на сучасному етапі розвитку держави, досить послідовно та детально відображають комплекс питань щодо забезпечення цивільного захисту. Це свідчить про те, що безпека життєдіяльності громадян є пріоритетним напрямком державної політики у галузі національної безпеки країни, а цивільний захист є невід'ємною складовою безпекової політики України.



### РОЗДІЛ 3

## ПРАКСЕОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПОРЯДКУ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ГРОМАДЯН В УКРАЇНІ ТА НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЇЇ ЕФЕКТИВНОСТІ

### 3.1. Характеристика сучасного стану порядку цивільного захисту громадян в Україні

Щоденно у світі реєструють тисячі подій, які порушують нормальні умови життя і діяльності людей і які можуть призвести або призводять до загибелі людей або до значних матеріальних втрат. Такі події називаються надзвичайними ситуаціями.

Поточна ситуація в країні щодо небезпечних природних явищ, аварій і катастроф характеризується як досить складна. Негативна тенденція щодо кількості надзвичайних ситуацій, важкість їх наслідків змушують розглядати їх як серйозну загрозу безпеці окремої людини, суспільству та навколишньому середовищу, а також стабільності розвитку економіки країни.

Аналізуючи сучасний стан надзвичайних ситуацій та їх наслідків, проведемо їх аналіз за період з 2015 по 2019 роки на основі вивчення аналітичних оглядів стану техногенної та природної безпеки в Україні та національних доповідей про стан техногенної та природної безпеки в Україні, які готуються та оприлюднюються ДСНС України (публічний звіт голови ДСНС України) та Українським науково-дослідним інститутом цивільного захисту.

Упродовж 2015-2019 років органами та формуваннями ДСНС України забезпечено оперативне реагування на 737 класифікованих надзвичайних ситуацій, у тому числі: 277 – техногенного характеру, 431 – природного характеру та 29 – соціального характеру. Внаслідок цих надзвичайних ситуацій матеріальні збитки склали 2 896,462 млн. грн.

Лише протягом 2019 року підрозділами ДСНС України забезпечено оперативне реагування на 146 класифікованих надзвичайних ситуацій, які за

масштабами розподілилися на державного рівня – 2, регіонального – 7, місцевого – 63, об’єктового – 74. Внаслідок цих надзвичайних ситуацій матеріальні збитки склали 685,269 млн. грн.

Здійснивши аналіз загроз та небезпек різного характеру, виникнення надзвичайних ситуацій свідчить, що протягом останніх п’яти років тенденції до їх різкого збільшення або зменшення не спостерігається, але варто відзначити, що рівень ризиків виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру та ризиків збитків від них залишаються практично незмінними і доволі високими для більшості областей України.

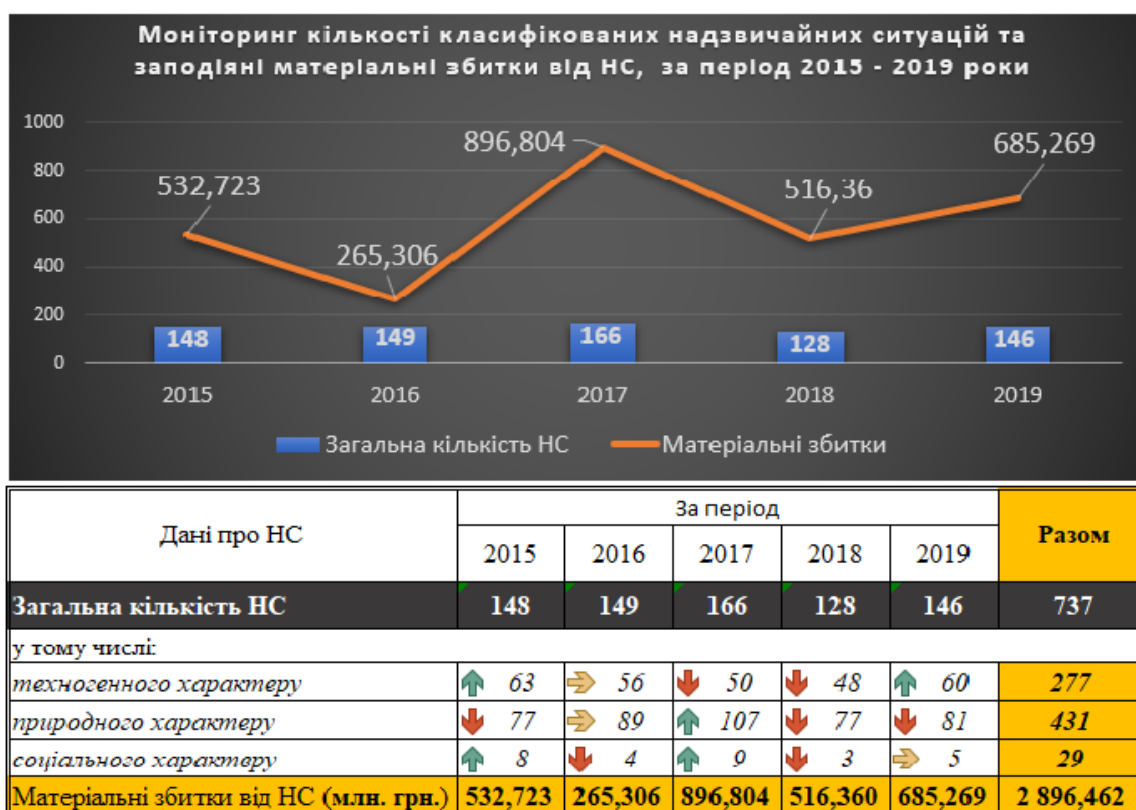


Рис.3.1. Моніторинг кількості класифікованих надзвичайних ситуацій та заподіяні матеріальні збитки від НС

У ході проведення аналізу даних звернули увагу на зростанням статистичних показників смертності під час виникнення надзвичайних ситуацій різного характеру. Внаслідок цих подій, які відбулись протягом 2015-2019 років загинуло майже 1000 осіб, а постраждало в шість разів більше - 6041 осіб.



Дані про НС	2015	2016	2017	2018	2019	Разом
Загинуло людей внаслідок НС	242	183	172	168	199	964
Постраждало людей внаслідок НС	962	1856	892	839	1492	6041

Рис.3.2. Аналітична інформація щодо кількості загиблих та постраждалих у НС

Найпоширенішими надзвичайними ситуаціями серед усіх існуючих категорій є пожежі, оскільки вони мають значну чисельність, ареали поширення та несуть з собою численні збитки. До основних видів пожеж відносяться лісові пожежі, пожежі нафтопродуктів, побутові пожежі, підземні пожежі та рудникові пожежі. В даному дослідженні розглянемо динаміку чисельності пожеж та їхніх основних характеристик за останні 5 років, а також географію пожеж за абсолютними та відносними показниками, чисельності загиблих внаслідок згубної дії вогню.

Протягом 2015-2019 років в Україні зареєстровано 411,445 тис. випадків пожеж. Внаслідок пожеж загинуло майже 10 тис. людей та 7 тис. 216 людей отримали травми. Впродовж лише 2019 року в населених пунктах та на об'єктах суб'єктів господарювання, які розташовані в Україні зафіксовано 95 тис. 915 пожеж, що на 22 % більше порівняно з 2018 роком. Внаслідок пожеж загинуло 1 тис. 902 людини (у тому числі 58 дітей) та 1 тис. 519 людей отримали травми (з них 135 дітей) [84].



Загальні дані про пожежі	2015	2016	2017	2018	2019	Разом
Кількість пожеж (од.)	↓ 79 585	↓ 74 221	→ 83 116	↓ 78 608	↑ 95 915	411 445
Загинуло людей унаслідок пожеж у містах	844	826	863	886	856	4 275
Загинуло людей унаслідок пожеж у селах	1 104	1 046	956	1 070	1 046	5 222
Травмовано людей на пожежах	1 357	1 351	1 474	1 515	1 519	7 216

Рис.3.3. Динаміка кількості пожеж в Україні за 2015 – 2019 роки.

За статистичними даними ДСНС України протягом 12 місяців 2019 року в Україні кожного дня в середньому виникало 262 пожежі, на яких гинуло 5 і отримувало травми 4 людини, вогнем знищувалось або пошкоджувалось 70 будівель і споруд та 13 одиниць транспортних засобів. Щоденні матеріальні втрати від пожеж становили близько 29,1 млн. грн. Кожною пожежею державі наносились прямі збитки на суму 23,2 тис. гривень [84].

Продовжує викликати занепокоєння постійне щорічне збільшення прямих та побічних матеріальних збитків від пожеж. Прямі матеріальні збитки від пожеж за останні п'ять років склали майже 9,6 млрд. грн., побічні склали майже в 3 рази більше (29,8 млрд. грн.).

Світова статистика свідчить про те, що прямі збитки від пожеж у середньому становлять 0,2-0,3 % валового внутрішнього продукту відповідної країни.



Загальні дані про пожежі	2015	2016	2017	2018	2019	Разом
Кількість пожеж (од.)	79 585	74 221	83 116	78 608	95 915	411 445
Збитки прямі, млн. грн.	1 458,141	1 626,531	2 038,653	2 198,358	2 223,326	9 545,009
Збитки побічні, млн. грн.	3 540,341	6 001,057	5 821,573	6 080,762	8 399,011	29 842,744

Рис.3.4. Динаміка збільшення прямих та побічних матеріальних збитків від пожеж в Україні за 2015/19 роки.

У 2017 році Міжнародною асоціацією пожежно-рятувальних служб оприлюднено «Звіт світової статистики пожеж» за 2017 рік та рейтинг «В яких країнах найчастіше гинуть від пожеж» (складений на основі даних за 2015 рік). За результатами рейтингу Україна посідає третє місце серед країн за кількістю жителів, які гинуть на пожежах (кількість загиблих на 1 тис. пожеж: 24,5). На першому місці Російська Федерація на другому - Сполучені Штати Америки.

Високі показники смертності від пожеж, які наведені у вищезазначеному звіті, дають підстави визначити таке:

1. результативність існуючої в Україні порядку реагування на небезпечні події (пожежі) низька порівняно зі статистикою оперативно-тактичної роботи протипожежних служб європейських країн;
2. зберігається незадовільний стан протипожежного захисту в Україні в порівнянні зі світовою та європейською статистикою пожеж;

3. невідповідності та розбіжності у веденні світової пожежної статистики країнами Європейського Союзу та Україною, зокрема в оцінці ефективності систем реагування на небезпечні події.

Аналіз пожеж по Україні за 2015-2019 роки свідчить про те, що питома вага пожеж у сільській місцевості становить 43 відсотка, або 176,256 тис. зареєстрованих пожеж від загальної кількості по країні. Під час таких пожеж гинуть і травмуються люди, пошкоджується нерухоме і рухоме майно громадян, а також пам'ятки культурної спадщини, а господарства зазнають чималих матеріальних збитків. Найактуальнішим питанням є організація пожежогасіння в районах, де є чимало населених пунктів, до яких час прибуття першої пожежно-рятувальної частини перевищує нормативні 20 хвилин.



Загальні дані про пожежі	2015	2016	2017	2018	2019	Разом	Питома вага
Кількість пожеж (од.)	79 585	74 221	83 116	78 608	95 915	411 445	100
Кількість пожеж у містах	44 159	41 904	47 171	47 092	54 863	235 189	57
Кількість пожеж у селах	35 426	32 317	35 945	31 516	41 052	176 256	43

Рис.3.5. Аналіз питомої ваги пожеж у містах і селах України.

Зазначений норматив часу прибуття першого пожежного підрозділу на виклик визначений Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження критеріїв утворення пожежно-рятувальних підрозділів (частин) Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту в адміністративно-територіальних

одиницях та переліку суб'єктів господарювання, де утворюються такі підрозділи (частини)» від 27.11.2013 № 874 [85]. Крім того, державна розпорядок розрахунку дислокації підрозділів пожежної охорони суттєво відрізняється від аналогічної порядку муніципалітетів Франції та Німеччини або місцевого й окружного рівнів штатів США. По-перше, кількість сил пожежної охорони громади в межах кожної адміністративно-територіальної одиниці повинна бути достатньою для реалізації завдань за призначенням – гасіння пожеж.

По-друге, основою розрахунків є не нормований час прибуття до місця виклику першого підрозділу, а розрахунок прибуття одиниць пожежної техніки спирається на два основні параметри:

- початок гасіння пожежі – встановлюється розрахунком і складається з часу прибуття й бойового розгортання пожежного підрозділу та має бути меншим за час вільного розвитку пожежі, як правило, до 10 хв;
- критичний час надання медичної допомоги постраждалому внаслідок впливу на нього продуктів горіння – до 14 хв, тобто час, коли ще можлива реанімація постраждалої людини [86].

За статистикою, у країнах Європейського Союзу оперативне реагування на небезпечні події (пожежі) забезпечується значною кількістю (майже 80 %) підрозділів пожежної охорони, у яких розташовується одна одиниця спеціалізованої пожежної техніки (автоцистерни), що забезпечує розширену дислокацію підрозділів пожежної охорони й оперативність реагування, що дозволяє мінімізувати ризик впливу на людину небезпечних чинників пожежі та знижує ймовірність виникнення розвиненої пожежі [86].

Слід зазначити, що в сільській місцевості проживає близько 25 млн. громадян і кожен з них повинен бути впевнений, що у разі необхідності отримає своєчасну та кваліфіковану екстрену медичну допомогу, допомогу та захист поліцейського, захист життя, здоров'я та майна в умовах надзвичайних ситуацій.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів

України від 1 квітня 2014 № 333-р, відносить до основних повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня (об'єднаних територіальних громад) забезпечення гасіння пожеж, що передбачає подальший розвиток наявних і утворення нових місцевих пожежно-рятувальних підрозділів, а також розвиток добровільного пожежного руху у всіх населених пунктах громади. Стратегією реформування ДСНС передбачено виконання заходів щодо розвитку та забезпечення пожежогасіння і реагування на надзвичайні ситуації на місцевому рівні. Забезпечення пожежної безпеки в сільській місцевості, де щороку виникає майже третина усіх пожеж, а гасіння їх значно ускладнюється через затримку з прибуттям до місця пожежі державних пожежно-рятувальних підрозділів, залишається на низькому рівні.

На сьогодні у державі функціонує 1234 місцевих пожежно-рятувальних підрозділів, або 53,4 відсотка від загальної потреби. За розрахунками проведеними територіальними органами ДСНС України спільно з органами місцевого самоврядування щодо оптимальної кількості місцевих пожежно-рятувальних підрозділів для належної організації гасіння пожеж у сільській місцевості, з урахуванням 20 хвилинного часу прибуття до місця виклику, додатково необхідно утворити 1 тис. 76 місцевих пожежно-рятувальних підрозділів [84].



Рис.3.6. Аналіз створення органами місцевого самоврядування місцевих пожежно-рятувальних підрозділів.



Протягом 2019 року в Україні органами місцевого самоврядування утворено лише 34 місцевих пожежно-рятувальних підрозділи: Черкаська область – 4; Тернопільська, Полтавська, Херсонська по 3; Вінницька, Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Миколаївська, Рівненська, Чернівецька, Чернігівська – по 2; Житомирська, Івано-Франківська, Луганська, Одеська, Хмельницька – по 1.

На виконання доручень Кабінету Міністрів України спільно з Мінрегіоном сформовано електронну графічну мапу з нанесенням існуючої та перспективної мережі пожежно-рятувальних підрозділів (державних та місцевих), у тому числі центрів безпеки громадян, що дозволить за допомогою програмних інструментів прорахувати оптимальну кількість підрозділів, які додатково необхідно створити для захисту громадян, з урахуванням реформування адміністративно-територіального устрою держави, а також створює передумови для залучення державної підтримки для створення зазначених підрозділів.

Сучасний стан публічно-управлінської порядку цивільного захисту в Україні характеризується надмірною централізацією порядку та радянськими підходами до планування заходів з питань пожежної безпеки. Найвищий рівень смертності та матеріальних збитків на пожежах, несвоєчасне реагування на надзвичайні події (пожежі) в сільській місцевості (час прибуття пожежного підрозділу перевищує встановлені законодавством нормативи (20 хвилин) у 2-3 рази.

Таким чином, в умовах децентралізації влади та проведення реформування територіальних органів ДСНС України набуває особливої актуальності питання створення місцевих пожежно-рятувальних підрозділів, а також розвиток добровільного пожежного руху, що у свою чергу дасть змогу покращити нормативи прибуття на місце події місцевих пожежно-рятувальних підрозділів та надання допомоги населенню під час надзвичайних подій.

Крім того, виникає необхідність у створенні Центрів безпеки громадян, які комплексно вирішать питання інфраструктурного забезпечення вищенаведених заходів у сільській місцевості.

### **3.2. Детермінанти оптимізації розвитку порядку цивільного захисту громадян в Україні**

Забезпечення пожежної охорони є важливим елементом національної безпеки країни в цілому. Тому захист громадян від пожеж, підвищення рівня протипожежної охорони та розробка заходів пожежної безпеки є одним з пріоритетів державної політики.

Однак сучасний стан даної сфери має проблеми та недоліки. Тому тема вдосконалення управління системою цивільного захисту, зокрема, пожежної охорони є актуальною в науковому співтоваристві. За статистичними даними в Україні щорічно внаслідок пожеж гине понад тисяча людей. Серед основних причин – несвоєчасне надання допомоги пожежними підрозділами і недотримання вимог пожежної безпеки на об'єктах.

Існуюча розпорядок ДСНС України не у повній мірі здатна виконувати покладені на неї обов'язки у галузі цивільного захисту, а відсутність свідомого ставлення громадян часто призводять до фатальних наслідків.

Державна пожежна охорона має обмежений потенціал для забезпечення ефективного та дієвого реагування для подолання негативних наслідків масштабних надзвичайних ситуацій, тому доцільно звернути увагу на зарубіжний досвід.

Беручи до уваги зміни, що відбуваються в Україні, а саме проголошення курсу на інтеграцію до Європейського Союзу та здійснення децентралізації, згідно з яким певні повноваження щодо організації та забезпечення пожежогасіння та реагування на надзвичайні ситуації повинні бути передані від державних органів до органів місцевого самоврядування, можна стверджувати, що подальша реформа у напрямку залучення громадян (добровольців) до пожежної охорони та створення центрів безпеки громадян на сьогодні є доцільною, що робить дослідження цього питання досить актуальним.

В даний час немає активних волонтерських організацій та волонтерів у галузі пожежної безпеки, які займаються пожежними та профілактичними роботами серед громадян. Близьким аналогом таких організацій є добровільна

пожежна охорона (далі - ДПО), зокрема підрозділи добровільних пожежних дружин на підприємствах та пожежні бригади в сільських громадах.

Європейська розпорядок пожежної охорони базується на пожежних підрозділах місцевих органів влади та добровільних протипожежних формуваннях (дружинах) під їх керівництвом. Європейський досвід показує, що найефективнішим засобом протипожежного захисту на місцях та у регіонах є організація ДПО. Добровільна пожежна охорона за кордоном має історичне коріння, національні особливості та традиції. В країнах Європейського Союзу вона створена для об'єднання зусиль громадян (непрофесіоналів) для боротьби з пожежами. Пожежні команди з добровольцями за чисельністю переважають професійних пожежників і разом створюють достатньо ефективну систему пожежної безпеки.

Натепер, добровільні пожежні команди складають близько 80% пожежних підрозділів Франції, Італії, Великої Британії, та Німеччини. Волонтерство і добровільність в країнах Європи на сьогодні десь на рівні релігії. І кожна людина вважає своїм обов'язком допомогти ближньому. Тому, державна складова в цій системі не є домінуючою.

Проаналізувавши низку законодавчих актів зарубіжних країн, що регламентують діяльність ДПО, стало зрозуміло, те що успішна, якісна і ефективна їхня діяльність можлива лише за наявності: правової бази; відповідних соціальних пільг і гарантій, що надаються добровільним пожежникам. Пожежники-добровольці знаходяться в межах певної територіальної одиниці або за основним місцем роботи. Облік часу чергування ведеться диспетчером пожежної частини. Дані про час чергування передаються працедавцю за основним місцем роботи. Обов'язковість виходу на чергування забезпечується договірними відносинами між добровільним пожежником і працедавцем за основним місцем роботи.

Особливістю ДПО європейських країн є те, що добровільні пожежники створюють громадські об'єднання (союзи, асоціації тощо) разом із професійними пожежниками і науково-технічними організаціями, що

спеціалізуються у галузі розробки та виробництва пожежної техніки і пожежно-технічного оснащення. Членів ДПО за виконання поставлених завдань заохочують пільгами, зокрема, погодинною оплатою праці та іншими додатковими виплатами. Крім матеріального стимулювання широко застосовується моральне стимулювання добровільних пожежних у вигляді нагород та відзнак.

В нашій державі, незважаючи на майже схожі принципи створення та функціонування добровільних пожежних підрозділів, дана галузь правовідносин нині лише частково врегульована Кодексом ЦЗУ, але слід зазначити, що їх створення має рекомендаційний характер, а не вимогу.

Як визначено, статтею 63 Кодексу ЦЗУ, повноваження щодо утворення ДПО покладені на органи місцевого самоврядування, що вже суперечить принципу добровільності. Крім того, Кодексом ЦЗУ не врегульовані на законодавчому рівні питання статусу та повноважень ДПО, завдання і функції ДПО; повноваження членів ДПО та добровільних пожежних при виконанні службових обов'язків; фінансове та матеріально-технічне забезпечення ДПО, добровільних пожежних команд (дружин); соціальний захист добровільних пожежних. Питання страхування членів добровільних пожежних команд в населених пунктах зведено нанівець, тоді коли в Європі це є пріоритетним питанням. Зважаючи на це, динаміка створення добровільних пожежних команд в сільських населених пунктах та громадах на сьогодні є негативною.

У той же час механізм реалізації права надання пільг та соціального забезпечення членам ДПО потребує вдосконалення. На сьогодні доцільним питанням є реформування законодавства у галузі соціального захисту, розробка нормативно-правових актів щодо порядку надання пільг членам ДПО, де повинно бути визначено порядок та умови надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на компенсацію втрат доходів на виконання власних повноважень внаслідок надання пільг, установлених державою чи місцевими органами або введення адресності допомоги, визначення порядку

диференціації отримувачів пільг, створення єдиної статистичної бази про кількість отримувачів соціальних пільг (адресної допомоги) тощо.

Для України, в контексті адаптації законодавства до законодавства ЄС, досвіду зарубіжних країн, важливо, що удосконалення протипожежної охорони полягає у площині децентралізації влади, передача низки функцій місцевим органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, громадам та збільшення повноважень органів місцевого самоврядування через їх фінансову самостійність. Тільки тоді можна буде вирішити питання:

По-перше, якісного забезпечення створення та функціонування ДПО,

По-друге, залучити необхідні кошти для створення ДПО та надавати відповідні соціальні пільги та преференції її членам,

По-третє, розширити мережу добровільних протипожежних формувань в Україні (на це вказує зокрема й практика наших найближчих західних сусідів: Чехії, Польщі, Угорщини тощо).

Порядок створення добровільних пожежних формувань європейського зразка повинен містити критерії та вимоги їх створення враховуючи територію, кількість громадян, техногенну характеристику місцевості або об'єкту, тощо. В державі у цьому напрямку здійснено перші кроки, а саме, схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, де питання гасіння пожеж передано до повноважень органів місцевого самоврядування. Проте, для реалізації цього завдання необхідно визначити порядок розгляду питання забезпечення пожежної безпеки на місцевому рівні, створення та забезпечення підрозділами ДПО в залежності від потреб громадян.

Також в умовах децентралізації влади потребує негайного розв'язання проблема ефективної діяльності, з точки зору економічності, підрозділів державної пожежної охорони та добровільної охорони (кількість, територія обслуговування, штат, навчання, соціальний захист тощо). Створення добровільних пожежних бригад в громадах (особливо в сільській місцевості) допоможе як державі, так і громадянам стати більш безпечним місцем для життя. Безумовно, бюджети сільських рад не розраховані на утримання повноцінних

бригад пожежної служби, проте наявність пожежної охорони є вкрай необхідною. Це дозволить швидко реагувати на виклики, а отже, мінімізувати загрози та наслідки надзвичайних ситуацій, утому числі пожеж.

Одним із ключових елементів ефективної моделі цивільного захисту, яка функціонуватиме в межах тієї чи іншої територіальної громади є створення нової інфраструктури - Центрів безпеки громадян Європейського зразка.

В будівлі Центру безпеки розміщуються пожежна частина, екстрена медична допомога та поліцейський пункт. Це дуже важливо, адже завдяки цьому суттєво зменшиться час реагування на надзвичайну ситуацію – до 20 хвилин! Такий центр є опорним і координаційним щодо інших місцевих та добровільних пожежних команд громади, добровільних формувань громадського порядку та волонтерів Червоного Хреста, якщо вони є в громаді.

Положенням про єдину державну систему цивільного захисту, затвердженого постановою КМУ від 09.01.2014 р. № 11 передбачено право органів місцевого самоврядування на утворення в підвідомчих населених пунктах центрів безпеки. Завданням таких центрів є забезпечення доступності для громадян послуг з пожежогасіння, громадської безпеки та екстреної меддопомоги. У таких центрах можуть розміщуватися підрозділи пожежних частин, нацполіції та медицини.

У зв'язку з проведенням антитерористичної операції на території Донецької області виникла потреба у створенні якісно нових підходів у забезпеченні громадської безпеки та оперативного реагування на ситуації, пов'язані з природним та техногенним характером в громадах області, які межують з непідконтрольними (тимчасово окупованими) територіями.

Тому, 2016 році був побудований перший Центр безпеки в Лиманській ОТГ Донецької області. Така можливість реалізована завдяки спільному з Державною службою України з надзвичайних ситуацій (ДСНС України), Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (далі – Мінрегіон) та Донецькою обласною військово-цивільною адміністрацією проекту в рамках децентралізації. Також,

Мінрегіоном спільно з ДСНС України були розроблені на допомогу громадам Рекомендації зі створення Центрів безпеки [87].

За час роботи Центр показав свою результативність продемонструвавши повне виконання покладених на нього функцій – пожежогасіння, порятунок життя і здоров'я жителів громади, допомога в ліквідації наслідків природних та техногенних надзвичайних ситуацій. На теперішній час на Донеччині вже створені та ефективно працюють 7 аналогічних центрів, протягом 2019 року планується завершення будівництва ще 7-ми центрів. Всього на території Донецької області буде розміщено 28 таких центрів.

Проаналізувавши вітчизняний досвід створення Центрів безпеки громадян у прифронтовій Донеччині, де ризики виникнення надзвичайних ситуацій набагато вищі, ніж будь-де по країні, можна констатувати, що такі центри стали дієвим інструментом, який допомагає місцевій владі вирішувати дуже багато проблемних питань, пов'язаних з життєдіяльністю громади. Тому виникає необхідність у розбудові мережі таких центрів по всій території України та підключення їх до єдиної державної порядку цивільного захисту, що дасть змогу ефективно реалізувати державну політику у галузі цивільного захисту на всій території нашої країни.

## ВИСНОВКИ

В даній кваліфікаційній роботі магістра зроблено спробу дослідити перспективи розвитку порядку цивільного захисту населення в Україні.

Реалізована основна мета дослідження, розв'язані усі досліджувані завдання. Головна гіпотеза роботи про те, що в сучасних умовах державне управління потребує переходу від централізованої моделі цивільного захисту населення до регіональної публічно-управлінська моделі, що буде сприяти в умовах децентралізації підвищенню рівня захищеності населення, громад, територій, культурних і матеріальних цінностей, навколишнього природного середовища та об'єктів критичної інфраструктури від надзвичайних ситуацій різного характеру підтверджена.

Сучасний стан техногенної ситуації та навколишнього природного середовища в Україні в силу багатьох взаємопов'язаних факторів характеризуються збільшенням потенціалу небезпеки виникнення надзвичайних подій, зокрема, пожеж з катастрофічними наслідками.

Невтішна статистика за 2015 – 2019 роки по Україні щодо виникнення надзвичайних подій, кількості загиблих та постраждалих осіб у цих подіях, обсягів завданої матеріальної шкоди та обсягів витрат пов'язаних з ліквідацією таких подій, свідчить про низьку результативність існуючої порядку цивільного захисту в Україні.

Проаналізувавши сучасний стан цивільного захисту населення в Україні встановлено, що в сільській місцевості проживає понад 20 млн. громадян, виникає нагальне питання організації гасіння пожеж в сільській місцевості, де зафіксовано більше третини загальної кількості пожеж. Для багатьох сільських населених пунктів прибуття першого підрозділу професійної пожежної частини набагато перевищує максимально допустиме значення (20 хвилин). Тому оперативність реагування на екстрені виклики є вкрай низькою, оскільки відстань від базування професійних пожежних частин до сільських населених



пунктів в середньому 30-40 км. по розбитих дорогах загального користування. Утворення нових підрозділів професійної пожежної охорони з метою забезпечення протипожежного захисту таких населених пунктів та об'єктів, що знаходяться на їх територіях, потребує додаткових витрат з державного бюджету. У стані воєнного конфлікту ситуація погіршується і потребує реформування.

Крім того, не дає можливості своєчасно реагувати на надзвичайні ситуації та інші негативні ризики, низький рівень матеріально-технічного забезпечення протипожежних формувань місцевої пожежної охорони, як приклад, спеціалізована пожежна техніка вичерпала свій моторесурс майже на 90 відсотків.

Щороку зменшується кількість підрозділів місцевої пожежної охорони, які несуть цілодобове чергування у сільській місцевості. На даний час в населених пунктах держави необхідно додатково створити близько 1076 підрозділів місцевої пожежної охорони.

Проаналізувавши світовий та європейський досвід встановлено, що найефективнішим засобом протипожежного захисту на місцях та у регіонах є організація добровільної пожежної охорони. За статистикою пожежні підрозділи Франції, Італії, Великої Британії та Німеччини на 80 відсотків складаються з добровільних пожежних команд.

Беручи до уваги зміни, що відбуваються в Україні, а саме проголошення курсу на інтеграцію до Європейського Союзу та здійснення децентралізації, згідно з яким певні повноваження щодо організації та забезпечення пожежогасіння та реагування на надзвичайні ситуації повинні бути передані від державних органів до органів місцевого самоврядування, назріло питання в розробці моделі регіональної публічно-управлінської порядку цивільного захисту населення, яка замінить існуючу.

Реформування інституту місцевого самоврядування, передача низки функцій від держави до місцевих органів влади, збільшення фінансової складової місцевих бюджетів неодмінно поставлять питання про розширення мережі

добровільних протипожежних формувань в Україні. На це вказує зокрема й практика наших найближчих західних сусідів: Польщі, Чехії, Словаччини, Угорщини тощо.

Отже, після проведення корінних реформ в структурі ДСНС України та прийняттям на законодавчому рівні моделі регіональної публічно-управлінської порядку цивільного захисту населення, яка базується на розбудові добровільної місцевої пожежної охорони та створення мережі центрів безпеки громадян по всій території України, це дасть змогу ефективно реалізувати державну політику у галузі цивільного захисту на всій території нашої країни.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Альошкін С., Балло Я., Вівдич А. Рекомендації щодо створення Центрів безпеки громадян : інф. посіб. Київ : Літера, 2018. 232 с.
2. Андреев С. Інституціональні засади розвитку державних систем цивільного захисту : автореф. дис. ... д. держ. упр. : 25.00.02. Київ : 2017. 36 с.
3. Антонець В. Захист населення і територій від надзвичайних ситуацій : зб. нормат. док. Київ : КНУ, 2007. 303 с.
4. Бакуменко В. Методологія системних досліджень в державному управлінні : навч. посіб. Київ : ВПЦ АМУ, 2011. 116 с.
5. Балога В. Надзвичайні ситуації : збірник нормативно-правових актів з питань надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (1998-2005). Київ : Чорнобильінтерінформ, 2006. 540 с.
6. Бендюг В. Система оцінки техногенної безпеки промислових підприємств : методологія та алгоритм розрахунку : автореф. дис. ... канд. техн. наук : 21.06.01. Київ : 2005. 19 с.
7. Бегун В. Розробка методів управління техногенною безпекою міста на основі імовірнісних структурнологічних моделей небезпек виробництв : автореф. дис. ... канд. техн. наук : 21.06.01. Київ : 2007. 20 с.
8. Біловодська О. Системний аналіз і прийняття інноваційних рішень. Суми : ВТД «Університетська книга», 2010. 138 с.
9. Буравльов Є. Управління техногенною безпекою України. Київ : Логос, 2006. 235 с.
10. Воробьев Ю. Актуальные проблемы гражданской защиты. Суми : СНУ, 2006. 117 с.
11. Глосарій Програми розвитку ООН. URL: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/> (дата звернення: 05.12.2019).
12. Григоренко Н. Зарубіжний досвід побудови систем надання державних послуг у сфері цивільного захисту. *Теорія та практика державного управління*. 2015. № 2. С. 1–8.

13. Гур'єв С. Кризовий менеджмент та принципи управління ризиками в процесі ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій. Київ : Парламентське видавництво, 2008. 147 с.
14. Гусарові С. Державне управління у сфері цивільного захисту. Львів : Українська академія друкарства, 2008. 122 с.
15. Депутат О., Коваленко І., Мужик І. Цивільна оборона : підручник. Львів : Афіша, 2001. 336 с.
16. Довгань А. Природнотехногенна безпека життєдіяльності населення України : автореф. дис. ... канд. географ. наук : 11.00.02. Київ, 2008. 23 с.
17. Доманський В. Державне управління пожежною безпекою України (організаційно правовий аналіз за матеріалами діяльності Державного департаменту пожежної безпеки) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2004. 204 с.
18. Дослідження і розробки у сфері євроатлантичної інтеграції України. URL: <https://www.uzhnu.edu.ua/uk/infocentre/get/3700> (дата звернення: 31.11.2019).
19. Європейський цивільний захист. URL: <http://ec.europa.eu/environment/civil/prote/cplOen.htm> (дата звернення: 05.01.2020).
20. Жукова Л. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні : функціонально-структурний аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ 2007. 202 с.
21. Измалков В. Современные взгляды на стратегию гражданской защиты. *Стратегия гражданской защиты : проблемы и исследования*. 2014. 25 янв. (№ 2). С. 163–170.
22. Іщенко Г. Механізми державного регулювання природнотехногенної безпеки великих міст : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2009. 21 с.
23. Капля А. Удосконалення державного управління систем запобігання і реагування на надзвичайні ситуації в Україні з використанням досвіду

зарубіжних країн : проблеми та перспективи. *Пожжежна безпека : теорія і практика*. 2013. № 14. С. 39–46.

24. Клименко Н. Особливості державного управління в умовах надзвичайних ситуацій: теоретичний та історичний аспекти : дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2008. 225 с.

25. Ковалевська Ю. Державне управління процесами забезпечення екологічної безпеки в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр : 25.00.02. Донецьк, 2009. 18 с.

26. Ковбасюк Ю. Енциклопедія державного управління : галузеве управління. Київ : КНУ, 2011. 648 с.

27. Кодекс цивільного захисту України : Закон України від 02.10.2012 р. № 5403–VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 89. Ст. 3589.

28. Козлова М. Теория управления социалистическим производством : учебник. Москва : Экономика, 1983. 432 с.

29. Костенко В. Діяльність місцевої влади у сфері цивільного захисту і надзвичайних ситуацій в контексті реформи місцевого самоврядування в Україні. *Теорія та практика державного управління*. 2014. № 2. С. 158–165.

30. Кривогуз Г. Концепція системи управління цивільним захистом підприємства на основі інтеграції сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій. *Актуальні проблеми державного управління*. 2016. № 67. С. 57–61.

31. Кринична І. Державне управління процесами забезпечення радіаційної безпеки в Україні. Дніпро : Пороги, 2009. 303. с.

32. Куйбіда М. Публічне управління : термінол. слов. Київ: НАДУ, 2018. 224 с.

33. Кулешов М. М., Росоха В. О. Сучасні виклики для державної політики у сфері цивільного захисту в Україні. 2010. №2. С. 167–175.

34. Кучеренко С. К вопросу о понятии и сущности гражданской защиты. *Проблемы безопасности и чрезвычайных ситуаций*. 2010. № 2. С. 4–9.

35. Лавриненко В. Социология : учебник для вузов. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, 2007. 448 с.

36. Любінський А. Сучасний стан та перспективи модернізації системи цивільного захисту України. *Ефективність державного управління*. 2015. № 43. С. 104–109.

37. Методологія та методи наукового дослідження. URL: [www.refine.org.ua](http://www.refine.org.ua) (дата звернення: 25.12.2019).

38. Одінцов Г. Теорія та історія державного управління. Харків : Професіонал, 2008. 285 с.

39. Організація добровільної пожежної охорони у державах центральної Європи : Журнал Надзвичайна ситуація. URL: <https://nsplus.com.ua/2017/02/12/stattya/> (дата звернення: 12.12.2019).

40. Підгайний А. Становлення та розвиток системи підготовки офіцерських кадрів МНС України (на прикінці ХХ — початку ХХІ ст.) : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 20.02.22. Львів, 2009. 22 с.

41. Полікашин В., Полікашин Ю., Поляков С. Основи управління і прийняття рішень у військовій справі : навч. посіб. Харків : Національна юридична академія України ім. Я. Мудрого, 2003. 120 с.

42. Потеряйко С., Барило О., Переверзін Ю. Система інформаційного забезпечення як складова єдиної державної системи цивільного захисту : матеріали наук. зб., м. Київ. 5 квіт. 2014. С. 59–64.

43. Приживара С. Управління як специфічний вид діяльності. *Державне будівництво*. 2012. № 1. С. 5.

44. Приходько Р. Організаційно-правовий механізм регулювання сфери захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій. *Теорія та практика державного управління* : матеріали зб. наук. пр., м. Харків, 17 квіт. 2011 р. С. 7–10.

45. Про боротьбу з тероризмом : Закон України від 20.03.2003 р. № 638-IV. Дата оновлення: 04.11.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15> (дата звернення: 15.11.2019).

46. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 12.02.2015 р. № 186-VIII. Дата оновлення: 11.06.2015. URL:

<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/186-19/paran20#n20> (дата звернення: 02.12.2019).

47. Про затвердження критеріїв утворення пожежно-рятувальних підрозділів (частин) Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту в адміністративно-територіальних одиницях та переліку суб'єктів господарювання, де утворюються такі підрозділи (частини) : Постанова Кабінету Міністрів України від 27.11.2013 р. № 874-2013-п. Дата оновлення: 20.12.2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/874-2013-п> (дата звернення: 05.01.2020).

48. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1052-2015-п. Дата оновлення: 28.03.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-п> (дата звернення: 05.11.2019).

49. Про затвердження Положення про Цивільну оборону України : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.05.1994 р. № 299-94-п. Дата оновлення: 31.01.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/299-94-п> (дата звернення: 02.12.2019).

50. Про затвердження Статуту дій у надзвичайних ситуаціях органів управління та підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту : Наказ МНС України від 13.03.2012 р. № 575. Дата оновлення: 27.07.2018. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0835-12> (дата звернення: 05.11.2019).

51. Про нову редакцію Воєнної доктрини України : Указ Президента України від 24.09.2015 р. № 555/2015. Дата оновлення: 26.09.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0016525-15> (дата звернення: 15.12.2019).

52. Про основи національної безпеки : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV. Дата оновлення: 07.08.2018. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/964-15> (дата звернення: 06.11.2019).

53. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII. Дата оновлення: 26.05.2018. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1647-14> (дата звернення: 06.11.2019).

54. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. Дата оновлення: 27.09.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-18> (дата звернення: 12.12.2019).

55. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII. Дата оновлення: 01.09.2017. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1678-18/paran2#n2> (дата звернення: 05.01.2020).

56. Про Стратегію національної безпеки України : Указ Президента України від 26.05. 2015 р. № 287-2015. Дата оновлення: 29.05.2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (дата звернення: 15.12.2019).

57. Про Стратегію сталого розвитку «Україна 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5-2015. Дата оновлення: 12.01.2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 29.09.2019).

58. Про Цивільну оборону України : Закон України від 03.02.1993 р. № 2974-XII. Дата оновлення: .01.07.2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/2974-12> (дата звернення: 02.11.2019).

59. Публічний звіт Голови ДСНС про результати діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій у 2019 році. URL: <https://www.dsns.gov.ua/ua/Zvitni-materialiUkrayini> (дата звернення: 29.11.2019).

60. Пучкова В. Законодательное обеспечение защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Москва : ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2012. 312 с.

61. Садськовий В. Основи управління в органах і підрозділах МНС України. Харків : УЦЗУ, 2009. 310 с.



62. Семенченко А. Стратегічне планування у сфері державного управління національною безпекою : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2008. 36 с.
63. Ситник Г. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Харків, 2007. С. 36.
64. Слуговін В. Трансформація системи державного управління у військовій сфері : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Донецьк, 2004. 21 с.
65. Сурмін Ю., Штика Л., Бакуменко В. Словник системного аналізу в державному управлінні. Київ : НАДУ, 2006. 148 с.
66. Сучасний журнал про надзвичайні ситуації. URL: <https://ns-plus.com.ua/2017/12/18/pozhezhi-rozglyad-stanu-sprav/> (дата звернення: 05.11.2019).
67. Терентьєва А. Державне управління медичним захистом за умов надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру: автореф. дис. д. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2010. 36 с.
68. Томко П. Міжнародне співробітництво України в галузі реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру (кінець XX - початок XXI ст.) : автореф. дис. канд. іст. наук : 20.02.22. Львів, 2009. 20 с.
69. Труш О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн-членів Європейського Союзу Західної Європи. *Теорія та практика державного управління* . 2009. №4. С. 441–447.
70. Труш О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн-членів Європейського Союзу Центральної Європи. *Теорія та практика державного управління*. 2010. №1. С. 407–417.
71. Труш О. Структурно-функціональне забезпечення територіального управління запобіганням та ліквідацією надзвичайних ситуацій (на прикладі Управління пожежної безпеки в Харківській області) : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2003. 26 с.

72. Федоренко В. Гражданская оборона зарубежных государств. Международная организация гражданской обороны. Москва : КУНА, 2003. 405 с.

73. Шоботов В. Цивільна оборона : навч. посіб. Київ : Центр навчальної літератури, 2004. 438 с.

74. Шойко В. Соціально-психологічне забезпечення діяльності рятувальних підрозділів цивільної оборони МНС України у 2000-2006 рр. (Історичний аспект) : дис. канд. іст. наук : 20.02.22. Львів, 2007. 20 с.

75. Шостак Л., Міжнародний досвід організації ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій : Академії муніципального управління. *Науковий вісник Академії муніципального управління*. 2009. № 4. С. 368–378.

76. Шпильовий І. Державне регулювання у сфері природно техногенної безпеки України : дис. канд. наук з держ. упр : 25.00.02. Київ, 2008. 23 с.

77. The Report of the International Law Commission : sixty-second Session Access mode. URL: [legal.un.org/ilc/guide/6\\_3.shtml](http://legal.un.org/ilc/guide/6_3.shtml). (дата звернення: 08.12.2019).

78. FEMA. African American History Month URL: <http://www.fema.gov/> (дата звернення: 08.01.2020).

**Декларація  
академічної доброчесності  
здобувача ступеня вищої освіти ЗНУ**

Я, Батиль Сергій Сергійович, студент 3 курсу магістратури, форми навчання заочної, факультету соціології та управління, спеціальність «публічне управління та адміністрування», адреса електронної пошти S\_Batil@i.ua,

– підтверджую, що написана мною кваліфікаційна робота на тему «Реформування регіональної публічно-управлінської системи цивільного захисту населення в умовах децентралізації» відповідає вимогам академічної доброчесності та не містить порушень, що визначені у ст. 42 Закону України «Про освіту», зі змістом яких ознайомлений;

– заявляю, що надана мною для перевірки електронна версія роботи є ідентичною її друкованій версії;

– згоден на перевірку моєї роботи на відповідність критеріям академічної доброчесності у будь-який спосіб, у тому числі за допомогою інтернет-системи, а також на архівування моєї роботи в базі даних цієї системи.

Дата \_\_\_\_\_ Підпис \_\_\_\_\_ ПІБ (студент) Батиль С.С.

Дата \_\_\_\_\_ Підпис \_\_\_\_\_ ПІБ (науковий керівник) Скворець В.О.