

УДК 351.862.4

А.М. Капля, к.пед.н., доц., В.С. Чубань, к.е.н., доц., О.Г. Снісар,  
Академія пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля

## УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМ ЗАПОБІГАННЯ І РЕАГУВАННЯ НА НАДЗВИЧАЙНІ СИТУАЦІЇ В УКРАЇНІ З ВИКОРИСТАННЯМ ДОСВІДУ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Проаналізовано проблеми реформування державного управління систем запобігання і реагування на надзвичайні ситуації в Україні. Розглянуто перспективи удосконалення державного управління систем запобігання і реагування на надзвичайні ситуації в Україні з урахуванням використання досвіду функціонування державного управління у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій в зарубіжних країнах.

**Ключові слова:** державне управління, захист населення, надзвичайна ситуація, реформування.

**Постановка проблеми.** Проведення комплексного реформування державного управління систем запобігання і реагування на надзвичайні ситуації в Україні є неможливим без дослідження та використання теоретичних засад організації державного управління за кордоном. Реформування державного управління в Україні зіткнулося не тільки із серйозними організаційними, матеріально-технічними проблемами, а й з відсутністю сучасної єдиної чітко відпрацьованої концепції державного управління. Таким чином, сьогодні ставить питання щодо формування сучасної концепції державного управління систем запобігання і реагування на надзвичайні ситуації. Дана концепція мала би враховувати сучасні світові теорії державного управління, а також брала б до уваги позитивний досвід зарубіжних країн і, що найголовніше, визначила можливість запровадження його в Україні з урахуванням особливостей державного управління, політичної, правової, культурної, суспільно-психологічної та інших складових.

**Аналіз останніх досягнень і публікацій.** Вітчизняні та закордонні вчені, а саме: Ю. Аболенцев, Ю. Абрамов, В. Акімов, М. Брушлинський, Ю. Воробйов, О. Гайдук, Ю. Глуховенко, П. Гусев, О. Депутат, В. Доманський, Л. Жукова, С. Засунько, І. Коваленко, О. Копан, В. Люблін, І. Мужик, Б. Касимов, І. Кімстач, Г. Рева, П. Савельєв, В. Семіков, О. Труш, В. Франчук, М. Шахраманьян та ін. у своїх працях розглядали різні аспекти проблем цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій (НС) техногенного і природного характеру.

**Постановка задачі та її розв'язання.** Метою статті є порівняльна характеристика й аналіз управлінських функцій центральних органів виконавчої влади, які відповідають за формування та реалізацію державної політики у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, до та після проведення першого етапу адміністративної реформи, результатом якої стало видання Указу Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 09.12.2010 р. № 1085/2010. А також, проаналізувати перспективи вдосконалення державного управління систем запобігання і реагування на надзвичайні ситуації в Україні з можливістю використання досвіду реформування державного управління систем запобігання і реагування на надзвичайні ситуації в зарубіжних країнах.

Для досягнення поставленої мети визначено такі основні завдання:

- встановити коло проблем щодо реформування державного управління систем запобігання і реагування на надзвичайні ситуації в Україні;
- проаналізувати зарубіжний досвід функціонування державного управління систем запобігання і реагування на надзвичайні ситуації;

- окреслити перспективи вдосконалення державного управління систем запобігання і реагування на надзвичайні ситуації в Україні, використовуючи досвід США та європейських країн.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття.** Вивченням проблематики державного управління у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій займаються вітчизняні практики, державні діячі, учені. Разом із тим, питанню удосконалення державного управління систем запобігання і реагування на надзвичайні ситуації в Україні з використанням досвіду зарубіжних країн на сучасному етапі приділено недостатньо уваги.

**Виклад основного матеріалу дослідження із повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** Глобалізаційні зрушення призвели до структурної трансформації владних систем і механізмів, виявили недоліки традиційної адміністративно-бюрократичної концепції державного управління. Тиск факторів глобалізації змушує уряди держав світу шукати альтернативні форми управлінської діяльності, адаптовані до якісно нового стану світоустрою. Відповіддю на сучасні виклики стала поява нових теоретичних і практичних моделей державного управління, зокрема “нового державного менеджменту”, теорії “суспільно-політичних мереж” та концепції нового способу управління - “врядування” [6].

У сучасних світових тенденціях державного управління відбувається перехід від концепції державоцентризму до проблем задоволення потреб людини як основного елемента державно-управлінської системи, для якого функціонує держава, розробляється державна політика, функціонують органи державної влади та місцевого самоврядування, проводяться реформи.

Переорієнтація державного управління на принципи ефективності, результативності, рентабельності та надання якісних управлінських послуг можлива за умови децентралізації та деконцентрації сфери державного управління, прозорості та відкритості діяльності установ та організацій державного сектора, удосконалення механізмів звітування, моніторингу та контролю.

Перспективним напрямом вдосконалення системи державного управління в Україні є чіткий розподіл функцій контролю за ефективністю діяльності органів виконавчої влади, як внутрішнього, так і зовнішнього. Під цим треба розуміти не лише субординаційне підпорядкування органів нижчого рівня органам вищого, але й координаційні та реординаційні відносини [7]. Наприклад, одним із основних критеріїв ефективного функціонування виконавчої влади в Федеративній Республіці Німеччині є жорсткий контроль із боку незалежних зовнішніх контролюючих органів, що не підпорядковані жодній із гілок влади, а становлять окрему контролюючу інстанцію.

У сфері функціонування системи органів виконавчої влади на центральному рівні першочерговим завданням реформування державного управління в Україні є проблема розподілу владних повноважень між виконавчими органами центрального та місцевого рівня, тому доцільно врахувати досвід проведення державно-управлінської реформи у ФРН та Австрії, основними здобутками якої стало укрупнення та навіть ліквідація органів державної влади центрального та місцевого рівнів із повноваженнями, що дублюються [8].

Міністерство надзвичайних ситуацій України (далі - МНС України) створене Указом Президента України 26 липня 1996 р на основі Штабу Цивільної оборони України та Міністерства України у справах захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, протягом 16 років знаходиться у стадії постійного реформування його центрального апарату, територіальних органів управління, аварійно-рятувальних служб та формувань. Щодо цього простежуються дві протилежні тенденції. Перша тенденція – централізація у МНС України відповідних повноважень, розвиток нових напрямів, утворення та прийняття зі складу інших міністерств відповідних служб, центрів, формувань. Друга тенденція, протилежна першій - розподіл та підпорядкування аварійно-рятувальних формувань і служб територіальним органам управління МНС України та зменшення впливу центрального апарату на їх діяльність, фінансування, забезпечення, підготовку кадрів тощо [10].

Протягом 2010–2013 рр. у системі центрального органу виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, відбулись такі зміни:

- відповідно до вимог Указу Президента України від 9 грудня 2010 року №1085 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи реорганізувалося у Міністерство надзвичайних ситуацій України (МНС);

- відповідно до вимог Указу Президента України від 24 грудня 2012 року № 726/2012 "Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади" відбулася реорганізація Міністерства надзвичайних ситуацій України та Державної інспекції техногенної безпеки України у новостворену Державну службу України з надзвичайних ситуацій (далі - ДСНС України). Порівняльний аналіз деяких змін відображено в таблиці 1.

Таблиця 1 – Інформаційна довідка про виконання адміністративної реформи 2010-2013 рр.

№п/п	Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи	Міністерство надзвичайних ситуацій України	Державна служба України з надзвичайних ситуацій
1.	Період з 1996 р. по 2010 р.	Період з грудня 2010 по грудень 2012 р.	3 грудня 2012 р. по теперішній час
2.	464 посади	298 посади	298 посади
3.	27 головних управлінь МНС в регіонах (Всього - 8899 посад)	10 головних управлінь та 17 управлінь МНС в регіонах (залишилось – 3 тис. 450 посад, скорочено - 2 тис. 670 посад, передано ДІТБ – 2 тис. 779 посад)	10 головних управлінь та 17 управлінь ДСНС України в регіонах (залишилось – 3 тис. 450 посад)
4.	Державний департамент - Адміністрація зони відчуження і зони безумовного (обов'язкового) відселення (41 посада) та Департамент у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи МНС (21 посада) - (Всього - 62 посади)	Державне агентство України з управління зоною відчуження (залишилось 46 посад, скорочено 16 посад)	-
5.	Державний департамент пожежної безпеки (39 посад) та Державна інспекція цивільного захисту та техногенної безпеки (13 посад) (Всього – 52 посади)	Державна інспекція техногенної безпеки (залишилось 46 посад, скорочено 3 посади)	Департамент запобігання надзвичайним ситуаціям та державного нагляду (контролю)
6.	Державний департамент страхового фонду документації (82 посади)	Передано до сфери Державної архівної служби України	-
7.	Державний комітет України з промислової безпеки,	Державна служба гірничого нагляду та	-

	охорони праці та гірничого нагляду (Апарат - 125 посад, територіальні органи – 2 тис. 494 посади)	промислової безпеки України (Апарат – 88 посад, скорочено – 37 посад, територіальні органи – 2 тис. 76 посад, скорочено – 749 посад)	
--	--	--	--

Державна служба України з надзвичайних ситуацій є провідним центральним органом виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.

Управління в органах і підрозділах ДСНС України – це різновид державного управління, спрямованого на забезпечення взаємодії органів управління, підрозділів зі службами ДСНС України, як єдиного цілого, із метою виконання поставлених завдань у сфері захисту населення і території від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.

Основними завданнями Державної служби України з надзвичайних ситуацій є забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, забезпечення техногенної та пожежної безпеки, реагування та ліквідація наслідків НС, здійснення комплексу оперативних та довгострокових заходів щодо попередження і нейтралізації загроз виникнення надзвичайних ситуацій, розроблення і реалізація заходів щодо підтримання у готовності органів управління і підпорядкованих сил до дій за призначенням у мирний час та особливий період тощо [9].

У ході реорганізації перед державою постають нові завдання, реалізація яких повинна забезпечувати підвищення рівня безпеки громадян, суспільства, держави. Особливу увагу щодо цього необхідно приділити надзвичайним ситуаціям природного та техногенного характеру.

Серед основних завдань забезпечення техногенної та природної безпеки виділяємо наступні [1-12]:

- аналіз виникнення надзвичайних ситуацій, визначення (поліпшення) заходів щодо реагування та зменшення матеріальних втрат;
- удосконалення системи забезпечення техногенної та природної безпеки, шляхом удосконалення нормативно-правової бази;
- оптимізація структури та розмежування відповідальності органів управління з питань цивільного захисту;
- забезпечення техногенної та природної безпеки, на основі досвіду зарубіжних країн тощо.

Організаційна структура систем цивільної оборони (ЦО) за кордоном, в основному, ідентична. У більшості країн (Франції, ФРН, Великобританії, Ізраїлі, Мексиці, Аргентині, Індонезії) функції керівництва діяльністю ЦО покладені на Міністерства внутрішніх справ, а в деяких країнах - міністерства (департаменти) юстиції та поліції (Швейцарії, Норвегії, Іспанії та Ісландії); в Італії - Міністерству захисту населення; в США органи ЦО безпосередньо були підпорядковані президенту, останнім часом вони підлегли Міністерству внутрішньої безпеки (МВБ), а в Канаді - підпорядковані федеральному уряду.

Організація систем управління ЦО в окремих країнах передбачає поділ їх територій на округи, підокруги, зони, сектора, райони і ділянки ЦО. У США є 10 округів (у кожному від 4 до 8 штатів), в Канаді 10 округів надзвичайної готовності (за кількістю провінцій), у ФРН 15 округів (за кількістю земель). В усіх із них, а також у різних адміністративно-територіальних одиницях (штатах, провінціях, землях, департаментах, графствах, містах і громадах) створені відповідні штати ЦО. У кожній із цих країн створені і надійно функціонують органи управління, системи зв'язку та оповіщення, захисні споруди, розроблені плани евакуації та розосередження населення, забезпечений запас засобів захисту, ведеться навчання особового складу сил ЦЗ та населення, розгорнута пропаганда ідей ЦО.

У США створене “Федеральне управління з дій у надзвичайних умовах” (далі – ФЕМА), штаб-квартира м. Вашингтон (рис 1).

На зазначене управління покладено такі завдання:

- забезпечення виживання країни в ядерній війні;
- розробка планів евакуації населення США із загрозливих районів;
- здійснення заходів згідно з програмами будівництва захисних споруд;
- удосконалення та підвищення захисту систем зв'язку і оповіщення;
- забезпечення захисту і нормального функціонування федеральних та місцевих органів влади і Цивільного захисту;
- утворення та розподіл стратегічних запасів на випадок надзвичайних ситуацій.

Окрім того, на ФЕМА покладена відповідальність за підготовку та навчання населення, науково-дослідну роботу з питань ЦЗ, поширення інформації по ЦЗ серед населення, боротьбу з тероризмом, участь промислових підприємств та інших установ у заходах ЦЗ.

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.

Безпосереднім керівником цивільної оборони штату є начальник ЦЗ штату зі своїм штабом (загальна чисельність до 40 осіб). Окрім того, утворюються місцеві штаби у графствах (3200), районах (10), незалежних містах (37), общинах та у великих містах. Усього утворено 3615 місцевих штабів Цивільної оборони.

На промислових підприємствах, де 50 і більше працюючих, створюються комітети Цивільного захисту, які очолюють керівники цих підприємств. До комітету залучаються представники головних відділів, у тому числі фінансового та юридичного. Крім того, на підприємствах створюються служби Цивільного захисту із забезпеченням безперервного управління, термінової зупинки підприємства, постачання, захисту документації, укриття та інші.

У США немає спеціальних формувань Цивільного захисту. Для вирішення її завдань залучаються підрозділи національної гвардії та збройних сил, головним чином сухопутних військ. Невоєнізовані формування, для рішення окремих завдань цивільної оборони створюються на промислових медичних підприємствах, фірмах та інших об'єктах.

Захист населення в системі ЦЗ США вирішується в двох напрямках – шляхом укриття в захисних спорудах, головним чином ПРУ, та евакуації (захисні споруди на 242 млн. місць).

Окрім ФЕМА у США діють також такі організації, як “Американська асоціація з цивільного захисту” (ГАСДА) та “Лікарі за готовність до надзвичайного стану”.

Загальне керівництво Цивільною обороною ФРН здійснює Федеральне Міністерство внутрішніх справ. Основним компонентом в системі ЦО ФРН є служба захисту від катастроф, яка нараховує, при повному розгортанні, до 600 тис. осіб, додатково можуть також залучатися цивільні організації та служби (до 2 млн. чоловік).

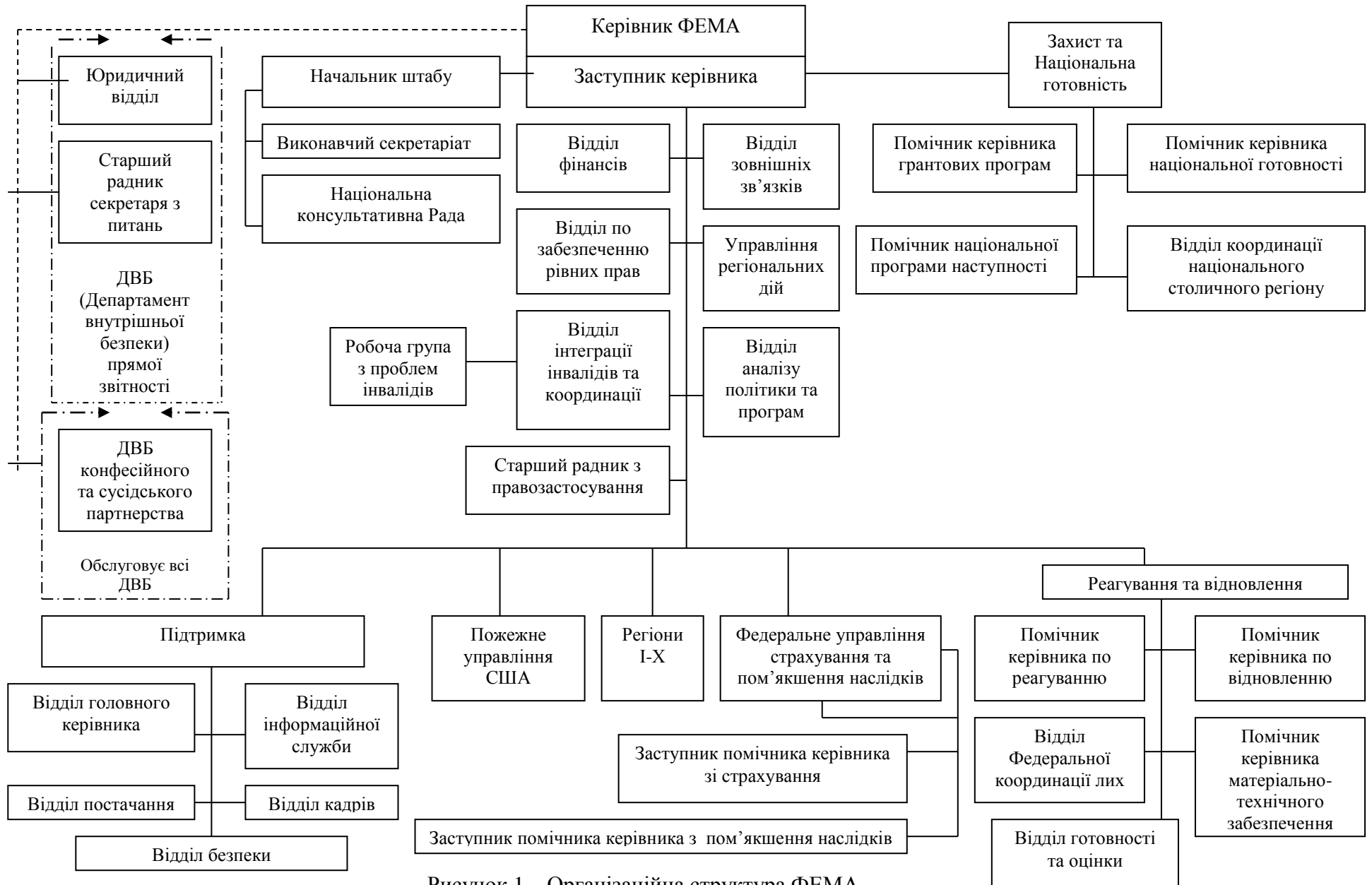


Рисунок 1 – Організаційна структура ФЕМА

Захист населення здійснюється будівництвом громадських і приватних захисних споруд з урахуванням використання бомбосховищ Другої світової війни, шахт, печер, а також підготовкою планів евакуації.

Як свідчать публікації зарубіжних фахівців, що показує і практика, в системі цивільної оборони західних країн особлива увага приділяється питанням планування дій і підтримки постійної готовності органів управління та формувань ЦО на рівні місцевих органів влади - мерій, на які покладається найбільший обсяг робіт в умовах надзвичайної ситуації [12]. Виключно велика увага приділяється розвитку системи оповіщення про НС різного характеру. Найбільш удосконалені системи оповіщення створені в США, Канаді, ФРН, Великобританії, Італії. Основним засобом безпосереднього оголошення тривоги в них є сирени (на території ФРН - понад 20 тисяч, у Великобританії - 18 тисяч). Крім того, інформація надзвичайного характеру доводиться за допомогою радіо і телебачення.

Питання про фінансування заходів запобігання і реагування на надзвичайні ситуації займає одне з центральних місць. У зв'язку з тим, що повністю покрити всі витрати на цивільну оборону з державного бюджету, навіть дуже багатій країні, не представляється можливим, вживаються заходи з розподілу цих витрат на державний, місцевий рівень і приватний сектор.

У США 50% витрат покривається з місцевого бюджету, 50% з бюджету штатів і місцевих органів влади. У Швейцарії з державного бюджету - 46% з бюджетів кантонів - 43%, інші витрати покладаються на комуни.

У ФРН, наприклад, прийнятий спеціальний закон, відповідно до якого основна частина витрат на заходи з підготовки ЦО покладена на місцеві органи.

Приклади фінансування ЦО (на душу населення в доларах США на рік) такі: Швейцарія - 29; Швеція - 20; Данія, Норвегія, Фінляндія - по 9; ФРН - 6,6; Великобританія - 1,8; США - 0,6 [12].

Вважаємо, що основними напрямками державної політики у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, проаналізувавши світовий досвід, є:

- формування нормативно-правової бази з техногенної та природної безпеки та гармонізація її з вимогами Європейського Союзу;
- розширення сфери досліджень та розробок методів, моделей, методик аналізу та оцінки виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, прогнозування їх розвитку;
- удосконалення системи моніторингу небезпечних техногенних об'єктів і природних процесів в напрямку забезпечення інформаційної бази для оцінки надзвичайних ситуацій;
- впровадження нових дієвих форм аналізу, оцінки, експертизи і контролю безпеки небезпечних техногенних об'єктів на всіх етапах життєвого циклу;
- формування сучасної інституційної бази регулювання техногенної та природної безпеки;
- вдосконалення системи освіти та забезпечення підготовки фахівців в галузі управління надзвичайними ситуаціями техногенного і природного характеру.

Виконання вище вказаних завдань підвищить ефективність реалізації державної політики у сфері техногенної та природної безпеки, поліпшить якість необхідних управлінських рішень і забезпечить ефективне використання коштів державного бюджету

**Висновки.** Державне управління у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у зарубіжних країнах розглядається їх керівництвом як система, дії якої спрямовані на захист населення та економіки від наслідків стихійних лих, аварій, катастроф та випадків військових конфліктів. Незважаючи на те, що кожна країна розбудовує та формує власний варіант національної структури захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, виходячи із конкретних обставин, економічних можливостей, фізико-географічних, кліматичних, природних особливостей всі ці системи

керуються, насамперед, гуманною метою, зважаючи на гуманітарні права згідно з Женевськими конвенціями 1949 року.

**Перспективи подальших досліджень.** Реформування державного управління систем запобігання і реагування на надзвичайні ситуації в Україні наблизить систему державного управління до європейських стандартів, модернізує і професіоналізує її, підготує до здійснення масштабних реформ. Тому, як ніколи раніше, управління в даній системі необхідно здійснювати на науковій основі.

## СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Указ Президента України “Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>
2. Указ Президента України “Про заходи щодо вдосконалення державного управління в сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій” від 27 січня 2003 р. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua>
3. Указ Президента України “Про заходи щодо підвищення рівня захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру” від 9 лютого 2001 р. – Режим доступу: [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua)
4. Указ Президента України від 16 січня 2013 року №20 «Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій». – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/15318.html>
5. Наказ МНС України «Про здійснення організаційно-штатних заходів у структурних підрозділах центрального апарату МНС» від 09.12.2010 № 1087. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/content/mes1087.html?PrintVersion>
6. Андрієнко В.М. Шляхи удосконалення системи підготовки фахівців сфери цивільного захисту / матеріали 14-ї Всеукр. наук.-практ. конф. рятув., 26-27 вер.2012 р.: тези доп. - К., 2012. - С. 91-94.
7. Малеван О.Ю. Напрями удосконалення сфери цивільного захисту держави [Електронний ресурс] О.Ю. Малеван, Ю.П. Переверзін, В.О. Тищенко // Державне управління: удосконалення та розвиток. - 2012. - № 11. - Режим доступу до журналу: <http://www.dy.nayka.com.ua>.
8. Тищенко В.О. Механізми державного управління у сфері цивільного захисту. автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 АМУ – К., 2012.- 20 с.
9. Офіційний сайт ДСНС України. – Режим доступу: [www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/)
10. Офіційний сайт Федерального управління з дій у надзвичайних умовах (США) Режим доступу: <http://www.fema.gov>
11. Приходько Р.В. Сучасний стан структури органів державного управління у сфері протидії виникненню і ліквідації НС / Р.В. Приходько. - Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-1/doc/2/11.pdf>
12. Труш О. О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн-членів Європейського Союзу Південної Європи / О. О. Труш // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. – 2010. – № 1. – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-1/index.html>
13. Харкевич Л.А. Концептуальные основы в области гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : монография / Л.А. Харкевич. – Тамбов : Изд-во Тамб. гос. техн.ун-та, 2009. – 112 с.