

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

В. С. КРОПИВНИЦЬКИЙ

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ
У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ:
ТЕОРІЯ, МЕТОДОЛОГІЯ, ПРАКТИКА.**

Монографія

Харків – 2022

УДК 351.862.4:355.244.2

*Рекомендовано до друку Вченою Радою Національного університету
цивільного захисту України (протокол № 8 від 23 червня 2022 р.)*

Рецензенти:

Покатаєв П. С. – перший проректор Класичного приватного університету, доктор наук з державного управління, професор;

Щепанський Е. В. – завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, доктор наук з державного управління, професор;

Латинін М. А. – завідувач кафедри економічної політики та менеджменту Навчально-наукового інституту «Інститут державного управління» Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна, доктор наук з державного управління, професор.

Кропивницький В. С. Публічне управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні: теорія, методологія, практика : монографія. Харків: «Діса плюс», 2022. - 332 с.

ISBN 978-617-8122-06-5

У монографії досліджено питання сутності та змісту цивільного захисту. Розкрито теоретико-методологічний аспект забезпечення публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту. Визначено сучасний стан цивільного захисту в Україні та особливості публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту на загальнонаціональному, регіональному та місцевому рівнях. Охарактеризовано особливості публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в зарубіжних країнах. В монографічному дослідженні окреслено проблеми та суперечності публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту та обґрунтовано напрями його удосконалення в умовах європейської і євроатлантичної інтеграції України та існуючих викликів та ризиків сьогодення.

Табл. 4. Рис. 14. Бібліогр. 302 назви.

ISBN 978-617-8122-06-5

УДК 351.862.4:355.244.2

© В. С. Кропивницький
© НУЦЗУ, 2022

ВСТУП

Згідно Конституції України, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Тобто у кожного громадянина України є конституційно закріплене право жити у безпечному для життя і здоров'я середовищі. Захист зазначених конституційних прав і свобод окремого громадянина та суспільства в цілому, є завданням державної системи національної безпеки.

Сьогодні в Україні відбувається постійне зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій військового, соціального, природного, техногенного походження, що пов'язано з військовою агресією Росії, пандемією коронавірусної інфекції, глобальним потеплінням та іншими викликами та ризиками сьогодення. Очевидно, що в умовах військової агресії Росії, руйнування цивільної та критичної інфраструктури, масової міграції, падіння рівня життя населення, значного збільшення кількості надзвичайних ситуацій різних видів, актуальними є дослідження особливостей розвитку системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту України та визначення напрямків її трансформації в сучасних умовах.

Держава через відповідні інституції, в тому числі систему публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту повинна забезпечувати не лише ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій, а й ефективно попереджувати їх. Захист населення під час розгортання надзвичайних ситуацій різного рівня небезпеки є одним із найбільш важливих завдань, що стоять перед державою у контексті необхідності забезпечення її сталого розвитку в сучасних умовах.

Цілі сталого розвитку України на період до 2030 р. передбачають впровадження європейських стандартів життя та вихід країни на провідні позиції у світі шляхом зростання рівня та якості життя населення, додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина. Тому в

контексті забезпечення зазначеної мети особливу увагу має бути приділено безпеці життя та здоров'ю людини, що, в тому числі, передбачає необхідність забезпечення відповідної трансформації системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту. На жаль, існуючі дотепер в Україні механізми публічного управління та адміністрування здебільшого стримують вирішення існуючих проблем та суперечностей у сфері цивільного захисту, а тому є нагальна необхідність їх всебічного удосконалення, що й обумовлює актуальність теми дослідження.

Теоретико-методологічним підґрунтям монографічного дослідження стали наукові дослідження з актуальних проблем публічного управління та адміністрування, серед яких можна виділити таких вчених, як: М. Ажажа, О. Амосов, В. Бакуменко, С. Белай, М. Білинська, О. Дацій, А. Дегтяр, В. Дзюндзюк, С. Домбровська, І. Драган, Ю. Древаль, Д. Карамішев, В. Князєв, В. Копанчук, О. Крюков, Н. Леоненко, І. Лопушинський, М. Латинін, В. Мороз, П. Надолішній, Н. Нижник, Г. Одінцова, І. Парубчак, П. Покатаєв, О. Поступна, Є. Романенко, В. Сиченко, В. Степанов, В. Стрельцов, Ю. Сурмін, Е. Щепанський та ін.

Теоретико-методологічному осмисленню сутності та змісту наукової категорії «цивільний захист», дослідженню питань концептуального, правового, організаційного, інституційного забезпечення публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, як в Україні, так і в зарубіжних країнах присвячено наукові праці таких науковців, як С. Андрєєв, М. Андрієнко, В. Андронов, С. Артем'єв, А. Борисов, О. Безуглов, С. Вавренюк, П. Волянський, Т. Гошко, О. Євсюков, В. Заплатинський, П. Ковальов, В. Ковальчук, І. Крижанівський, С. Крук, С. Майстро, О. Мартин, С. Попович, Р. Пономаренко, Л. Порядочний, А. Ромін, В. Садковий, Г. Ситник, І. Талан, О. Труш, О. Черкашин та ін.

Формуванню теоретичних та методологічних засад публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту з метою забезпечення безпеки суспільства велике значення мають фундаментальні

наукові положення, сформульовані і всебічно обґрунтовані такими зарубіжними вченими, як: С. Гантінгтон, Б. Гурне, Е. Дін, М. Джонс, Д. Еплтон, М. Келдор, А. Кларк, Е. Лютвак, Дж. Малган, Д. Норт, Г. Райт, Дж. Стігліц, М. Тейлор, А. Тойнбі, Х. Франкіс, Е. Хіггінс та ін.

Проте, недостатньо опрацьованими, як у зарубіжній, так і в українській науковій літературі залишається комплексний підхід до вивчення публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, як цілісного об'єкта дослідження. Подальшого методологічного забезпечення потребує також обґрунтування необхідності трансформації системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах євроінтеграційних та євроатлантичних прагнень України та під впливом глобальних викликів сьогодення.

У монографічному дослідженні обґрунтовано теоретико-методологічні засади публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту. Визначено особливості становлення, формування та розвитку системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні та в зарубіжних країнах. Проаналізовано сучасний стан і результативність публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні. Проведено теоретико-методологічне обґрунтування напрямів трансформації системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту. Сформовано пропозиції щодо напрямів удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в контексті реалізації глобальних Цілей сталого розвитку.

Монографія складається зі вступу, 4 розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків і буде корисною для наукових співробітників, викладачів, аспірантів (ад'юнктів), докторантів, слухачів, студентів (курсантів) закладів вищої освіти і практичних працівників органів публічної влади, які займаються питаннями публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

РОЗДІЛ 1.
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ
ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

1.1. Зародження та еволюційний розвиток сфери цивільного захисту в історії людства

Загальносвітові тенденції трансформацій суспільних систем і динамізм формування глобального простору весь час супроводжуються прискореним розвитком науки, техніки і технологій, в тому числі в безпековій сфері. Але так було не завжди, а безпековому аспекту еволюційного розвитку людства досить часто не приділялося належної уваги. Це зумовлює посилення наукового інтересу до проблем зародження, становлення та системної трансформації системи цивільного захисту в контексті необхідності дотримання безпекових гарантій, стандартів та інтересів еволюційного розвитку цивілізації.

Зародження та еволюційний розвиток цивільного захисту в історії людства, на нашу думку, розпочалося з того моменту, як первісні люди приборкали вогонь та почали боротися з пожежами та її пагубними наслідками, адже саме пожежогасіння є важливою складовою цивільного захисту.

Майже півтора мільйона років тому людина приборкала вогонь. Про це свідчать знайдені докази використання людством вогню близько 1,42 млн. років тому: у східній Африці, на стоянці древньої людини Чесованія біля озера Барінго і Кообі-Фора в Кенії, виявлені черепки червоної глини, які були нагріті до температури 400 °С для надання їй твердості [23].

У житті первісної людини вогонь відіграв найважливішу роль: зігрів і захищав від зимової холоднечі, допомагав готувати їжу, світив у

темний час, вогнем людина обпалювала глиняний посуд і начиння, а пізніше за допомогою вогню виготовляла металеві інструментів і зброю. Люди вогню поклонялися, як божеству, його зберігали століттями, адже добути його можна було тільки під час природних пожеж або вивержень вулканів.

«Вогонь... Навіть у найважчі часи підтримували вони в ньому життя, чотири жінки і два воїни живили його день і ніч... Вони охороняли його від негоди і потопів, переносили його через річки і болота ... Його могутнє обличчя змушувало тікати лева і печерного ведмеда, мамонта і тигра. Його червоні зуби боронили людину від великого страшного світу... Це був батько, страж, рятувальник; коли ж він виривався з клітки і пожирав дерева, він ставав жорстоким і диким...» – писав французький письменник, один із родоначальників жанру наукової фантастики Жозеф Роні у своєму відомому творі «Боротьба за вогонь» [23].

Тобто, складаючи основу людської культури на землі, вогонь часом проявляв могутню і страшну силу, яка змітала з лиця землі все, що траплялося їй на шляху, і змушувала первісних людей поклонятися вогню.

Найвірнішим джерелом вогню в той період, коли ним вже вміли користуватися, але ще не вміли його добувати, була передача його від людини до людини. Змінюючи стоянку, первісні люди переносили з собою палаючі головешки або тліюче вугілля. Передача вогню від однієї групи мисливців-збирачів до іншої в критичні моменти була найважливішим засобом підтримування вогню в межах населеного ареалу. Обмін вогнем грав величезну роль в соціальних контактах людей найдавнішого періоду.

З вогнем людині необхідно було завжди триматися насторожі: не торкатися руками, берегти від вітру і дощу, регулювати полум'я, запасати сухе паливо... У результаті виник поділ праці між жінкою і чоловіком. Жінка, пов'язана з житлом функціями дітонародження, вирощування і виховання дітей, виявилася головною берегинєю вогню, засновницею домашнього господарства. Усі подальші завоювання культури, техніки і господарювання пов'язані з використанням вогню. Отже, вогонь вів людство від дикості до

цивілізації, від природи до культури [253].

Великим відкриттям людства стало вміння самостійно добувати вогонь тертям дерева об дерево або висікання іскор ударами каменю об камінь. Вогонь поклав основу людському господарству, поставивши людину в умови постійної діяльності, активності і напруги: вогонь треба було підтримувати, щоб він не згас, за ним треба було стежити, щоб не загорілися інші предмети.

Слід зазначити, що перші згадки про існування людської цивілізації на теренах сучасної України, відомі науці, пов'язані з Трипільською культурою, яка містять в собі незліченну кількість загадок. Безсумнівно одне – вогонь в житті трипільців відігравав величезну роль. Одна з найдавніших цивілізацій, вивченням якої зараз займаються дослідники, – «Культурна спільність Кукутень-Трипілья» була східною частиною цивілізованої Європи, яка існувала в період з 5500 до 2500 рр. до н.е. на території сучасної України, Румунії та Молдови. Назву культура отримала від Трипілья на Київщині та румунського села Кукутень, де були знайдені археологічні артефакти цього народу.

Для Трипілья були характерні величезні поселення (протоміста) площею в десятки і сотні гектарів, в яких одночасно могли жити десять, п'ятнадцять тисяч чоловік. Поселення існували на одному місці не більше трьох поколінь, 50-70 років, коли земля виснажувалася, трипільці переміщалися на сусідню територію. Змінюючи місце проживання, вони спалювали своє старе місто. До цієї події ретельно готувалися, вона була пов'язана з безліччю ритуалів. Трипільці були не тільки землеробами, а й талановитими ремісниками. У них були кремінні, гончарні майстерні, плавильні печі й горни. Наприклад, невідомі раніше багатоканальні гончарні горни для обпалювання мальованого посуду, найдавніші в Європі. Близько 6 тис. років тому трипільці використовували такі ж досконалі горни, як і майстри з давнього Криту 3100 років тому або гончарі Еллади 2500 років тому. А в найбільшій з винайдених в Європі споруд, зведених в 4000 р до н.е. – у Храмі (сакральному центрі) на території Трипільської культури було

знайдено залишки семи вівтарів, на яких колись розпалювали священний вогонь [90].

Культ вогню у стародавніх слов'ян сформувався в ранньому бронзовому столітті, – уособлений образ «духу вогню» став об'єктом релігійного шанування. Велике значення він мав і в духовному житті слов'ян, для яких вогонь був елементом, що зв'язував увесь світ, вважався посередником між людьми і богами. При цьому стихія вогню для наших предків не була єдиною, – вони чітко розмежовували вогонь небесний і вогонь земний, в кожному з них виділяючи два начала – такий, що очищає і що карає, втілений в образі грізних божеств.

Домашнє вогнище вважалося в старовину священним. У його вогні бачили силу, що не тільки давала людині тепло і їжу, але і відганяла від житла всю нечисть. Вогнище було першим жертovníком слов'янина-язичника, палаюче на ньому дерево – першою жертвою повелителю вогнів небесних, Перуну-громовнику. У стародавні роки було в звичаї підтримувати в домівці незгасне полум'я від вогню, добутого з сухої серцевини дерева, тобто живого вогню. З Вогнем слов'яни пов'язують виникнення людей. За деякими переказами, Боги створили Чоловіка і Жінку з двох паличок, між якими розгорівся Вогонь – найперше полум'я любові.

За князювання великого київського князя Володимира Святославича відбулася найважливіша подія в історії Стародавньої Русі – прийняття християнства. У 988 р. великий київський князь Володимир хрестив населення Києва. З цього моменту християнство стало поширюватися по всій Русі. Цей процес часто зустрічав опір населення, що вшановувало своїх язичницьких богів. Прийняття християнства в православній традиції стало не тільки одним із ключових чинників подальшого історичного розвитку держави, визначила його цілісність, історичний шлях і місце в скарбниці загальнолюдської культури і цивілізації, а й внесло значний внесок у становлення і подальшу еволюцію пожежної охорони, як важливої сфери цивільного захисту [23].

Стародавні культури стали складовою частиною народної культури, мирно співіснуючи з християнським світоглядом більшості населення, пережитки якого у вигляді забобонів частково побутують й донині. Особливий інтерес становлять повір'я, пов'язані з пожежами. Наприклад, слов'яни вважали, що не слід гасити пожежі, які виникли від «блискавки Перуна» і несуть очищення від земної скверни, тому що «удари грому і блискавки переслідують нечистого духа і вражають лише ті предмети, в які він вселився. За іншим повір'ям, щоб захистити житло, треба було мати матеріально відчутну «Перунову стрілу», послану на землю небесним громовержцем. В якості амулетів могли бути німі свідки минулих епох – первісні кам'яні сокири і скам'янілі белемніти (десятирукі головоногі молюски, схожі на сучасних кальмарів, найбільш поширені в юрському та крейдовому періодах)... Для приборкання пожежі в неї, в кращому випадку, лили молоко, кидали обруч від діжки або курячі яйця.

Слід сказати, що як гнів Господній одноставно розглядали всілякі стихійні катаклізми і літописці. Невипадково тема масових лих, що викликаються в тому числі і пожежами, – одна з центральних тем східнослов'янського літописання. Розпізнаючи в бурхливій стихії прояв прямої і безмежної влади Бога над світом, літописці немов цуралися думки про реальні причини того, що відбувається, підтримуючи вже сформовані у людей погляди на буття: «се бо гріх' заради наших посла Бог на нас кару цю». Єдиними засобами повернути людей до дотримання заходів протипожежної безпеки та гасіння пожеж у ті часи були цілеспрямовані церковні проповіді та роз'яснювальна робота пожежних активістів, які волали «до розуму і доброго почуття самозбереження» [23].

За часів християнства поширення набуває шанування як заступників від пожеж різних святих. Це і Пророк Ілля, який в народній свідомості традиційно асоціюється з Перуном, і святий Миколай Чудотворець, образ Богоматері Неопалима Купина, святі Агата і Варвара, а також Лаврентій і Флоріан, більш шановані римською католицькою церквою. Відома безліч

легенд і переказів, що описують, як під час розгулу вогненної стихії іконами обносили палаючі будинки, і полум'я чудесним чином загасало. Тому широко побутувала традиція, за якою у разі частих «бід вогню і грому» з метою захистити себе і майно люди збирали гроші, на які замовляли образи для храмів у своїй парафії.

З давніх-давен на Русі ікону вважали заступницею від бід і поневірянь. Скорботно дивиться з ікон на почорнілі руїни лик святого Микити Новгородського, якому православна церква довірила захист від вогню, а запобігання пожежам поклала на «Неопалиму Купину».

Однією з найбільш шанованих була ікона Богородиці, пряма спадкоємиця дохристиянських жіночих божеств стародавніх слов'ян. В урочистих церковних ходах – з великим хрестом і чудотворною іконою Богородиці, в молебнях для позбавлення від пожеж, граду та інших стихійних лих – збереглися сліди вшанування стихійних сил природи, води і вогню, поклоніння камінню і деревам. У книзі «Богоматір» зазначено 600 чудотворних і місцевошанованих ікон Божої Матері, і в їх числі найпоширеніша охоронниця від пожеж Пресвята Богородиця «Неопалима Купина» [152, 23].

Окрім слов'ян, поклоніння вогню було дуже поширене серед скіфів, готів, римлян, греків і багатьох інших народів. Один із найвідоміших міфів – міф про Прометея, створений древніми греками.

Історія про те, що люди, коли не знали вогню, жили у вічному морозі і холоді. Прометей пожалів нещасних і викрав для них вогонь з Олімпу. Він приніс його в порожнистій тростинці і навчив людей користуватися ним, готувати їжу, добувати метал, трудитися, навчив людей грамоті. Прометей зробив людей сильними, незалежними від богів. І за це його чекала жорстока кара. Розгніваний Зевс велів прикувати Прометея до високої скелі. Кожен день прилітав величезний орел і терзав гострими кігтями прикутого героя. Страшні муки не зломали духу героя: адже він дав людям вогонь! Прометей став зразком гордої самосвідомості [214].

Особливо шанували своїх богів вогню древні римляни. Веста – богиня домашнього вогнища і вогню, що горів в ньому, шанувалася як покровителька держави, вогонь, що палав у її храмі, вважався вічним і незгасним. Тому культ цієї богині мав таке важливе значення в житті римської держави. Веста була символом, який об'єднував римських громадян в одну велику родину навколо загального вогнища. Поки палав вогонь Вести в її святилищі, і зберігалися в її храмі священні реліквії, Рим, що охоронявся цими святинями, був міцним і могутнім. З державним культом вогню і вогнища пов'язано також шанування римлянами бога Вулкана [23].

Однак незважаючи ні на що, пожежі у давні часи були явищем дуже поширеним, а відомості про них у найдавніших державах дійшли до нас завдяки дослідженням археологів та істориків.

Вогонь знищував густонаселені міста, гинуло населення, матеріальні цінності перетворювалися на попіл. У 1450 р. до н.е. вогонь знищив місто Кнос – центр мінойської цивілізації, – розташоване в центрі Північного Криту. Понад п'ятдесят тисяч людей загинуло в 146 р. до н.е., коли римляни спалили рабовласницьке місто-державу Карфаген у Північній Африці.

Пожежі в той час були великим лихом, про свідчать міри покарання за необережне поводження з вогнем. Перші згадки про це є в джерелах Вавилону і Ассирії. Давнє право характеризувалося винятковою жорстокістю покарань. У XVIII ст. до н.е. у Вавилонії, Месопотамії та Ассирії діяли закони Хаммурапі. В одному зізводів закону написано: «Якщо в будь-якому будинку спалахне пожежа, і особа, що допомагає її гасити, краде знаряддя боротьби з пожежею, то її слід кинути у вогонь» [23].

У Стародавньому Китаї, за діючими при династії Шан (1600 – 1100 рр. до н.е.) законами, людині, що зронила дорогою попіл, відрубали руку. Першим відомим заходом запобігання пожежі на державному рівні можна вважати заведену в 1100 до н.е. в період правління династії Іжа у практику призначення спеціальних чиновників, у віданні яких було «оновлення вогню». В їх обов'язки входило не тільки підтримання вогню і запасів

палива, але і контроль за тим, щоб полум'я не поширювалося за межі вогнища.

Для боротьби з пожежами використовували воду, тому для зберігання її запасів виготовлялися всілякі ємності, розташовані неподалік від житла, будувалися природні або штучні водойми, а відсутність води під час посушливих місяців спонукала людину до створення водопроводу. Стародавні водогони існували за рахунок природних перепадів висот між джерелом води і місцем її застосування. Згодом же люди навчилися влаштовувати колодязі, іригаційні системи і греблі. У Єгипті близько 3000 р. до н.е. на річці Ніл була побудована гребля, звідки за допомогою каналу довжиною 12,5 миль вода відводилася в штучне озеро. Так була вирішена проблема водопостачання нової столиці – Мемфіса. Мережі труб, жолобів і акведуків доставляли воду в стародавні міста. Найдавніший водовід, вік якого вчені визначають в 4000 років, виявили в Пакистані. Приблизно в цей же період, як свідчать історичні дані, в Єгипті існував і дерев'яний і глиняний трубопровід, який постачав воду до палацу фараона.

Для боротьби з вогнем застосовувались й інші речовини. Так, IV століттям до н.е. датуються перші достовірні відомості про застосування розчину оцтової кислоти: розчин квасців використовувався для просочення дерев'яних конструкцій, що використовувалися при будівництві укріплень і облогових знарядь з метою зниження рівня їх займистості вогнем [23].

Найбільш давнім і достовірним документом пожежної справи є кам'яна плита, що зберігається в Лондонському національному музеї. Цей пам'ятник у камені, виготовлений 2800 років тому, розповідає про штурм міста Нимруд (Вавилон). З веж міста захисники випускали в бойові машини, що їх атакували, хмари палаючих стріл і закидали їх смолоскипами. Як свідчить напис на цьому камені, нападники гасили вогонь водою з «ємностей із довгими ручками», а бойові колісниці, оснащені таранами для пробивання стін, застосовувалися для руйнування будівель, що горять. Записи на камені свідчать про те, що люди вже тоді в гасінні пожежі прагнули в першу чергу

збити полум'я. На думку істориків, цей документ можна вважати першою згадкою про пожежну техніку.

В історії Стародавнього Китаю і Японії про наявність спеціальних команд для боротьби з пожежами вперше згадується в IV ст. до н.е. Пожежні команди відрізняла спеціальна форма, а при виклику на пожежу перед ними в обов'язковому порядку прямував «оркестр», попереджаючи людей, щоб звільняли їм шлях. У III ст. до н.е. в Китаї з'являються установи, що керують пожежною охороною столиці та імператорського палацу. Керівництво цими установами покладалося на чиновників, відповідальних за громадський порядок. Спостереження за містом здійснювалося з оглядових веж. З метою попередження пожеж при настанні темряви жителям заборонялося розпалювати вогонь. За порушення заборони винні каралися 100 ударами батога, а якщо необережні дії приводили до пожежі, то винному відрубали голову. Найважливішим досягненням стародавніх китайців у пожежній безпеці помешкань можна вважати перенесення вогнища для приготування їжі та запасів палива в спеціально відведене місце.

У стародавній Японії в пожежних командах діяла військова дисципліна. Для своєчасного виявлення загоряння вони стежили за житловими районами зі спостережних веж. Пожежні розміщувалися в казармах. Як оснащення використовувалися бамбукові драбини, сокири, вила, засоби для розтягування стін. Гасіння полягало в руйнуванні палаючих будинків і створенні порожньої зони.

Грецька цивілізація, що прийшла на початку залізного віку на зміну єгипетській та вавілонській, справила великий вплив на розвиток не тільки науки і техніки в цілому, а й пожежної справи зокрема. Адже ще у 1209 р. до н.е. в результаті Троянської війни було спалено і зруйновано стародавнє укріплене поселення Іліон (Троя) [23].

Рабовласницькі міста-держави в Елладі відносяться до VIII-VI ст. до н.е. Вулички в цих містах були вузькими, забудовані вони були одноповерховими будинками з сирцю на кам'яному фундаменті, і, хоча при

будівництві використовувалися негорючі матеріали, багато споруд були знищені вогнем. Якщо пожежа наближалася до будівлі, то для захисту стіни обкладали сирою шкірою, люди намагалися збити полум'я водою, подаючи її в осередок пожежі за допомогою «бамбукових трубок».

Для розтягування палаючих осель використовували гаки на довгих жердинах, а для доставки води до місця пожежі – глиняні глечики з двома боковими ручками. За законами древньої Греції заборонялося розводити вогонь поруч із храмами. Є припущення, що подібна заборона була пов'язана зі злочином Герострата, який підпалив у 356 р до н.е. Храм Артеміди в Ефесі.

Постійна військова небезпека змушувала зміцнювати міста стінами, оборонними спорудами. Необхідність ведення облоги міст зумовила створення облогових і оборонних машин, з'явилася і низка винаходів по боротьбі з вогнем. Обов'язковою приналежністю облогових машин були судини з водою. В описі Першої Пунічної війни між Римом і Карфагеном давньогрецькі історики згадують про те, що «облогова техніка мала і протипожежні пристосування». Ось як описує архітектор Апполодор (II ст. н.е.) протипожежне обладнання облогової військової «машини-черепахи»: «Для запобігання місць, які найбільш вразливі для запальних стріл, вживаються, як водопровідні труби волові кишки, які проводять воду догори. Вони женуть воду вгору, якщо почати стискати приставлені до них внизу шкіряні хутра, наповнені водою» [253].

Воїни О. Македонського, наприклад, для захисту від запальних стріл на дахах облогових машин закріплювали чохли зі шкур свіжої вичинки. У IV ст. до н.е. древні римляни виявили, що водні розчини деяких хімічних сполук, таких, як оцтова кислота, ускладнюють горіння, що і було застосовано на практиці. Для цих же цілей використовувався і розчин квасців, яким просочували дерев'яні будівельні конструкції при обробленні укріплень. Під час облоги міста Пірея (88-86 рр. до н.е.) Архелай, префект царя Мітрідата, наказав обмазувати дерев'яні будівлі розчином квасців, що запобігло масовим пожежам, а місто вдалося відстояти. Ці суміші застосовували і на

облогових машинах для захисту від запальних стріл. На дощатих дахах облогових пристроїв укладали сплетені з дрібних свіжих прутів щитки, закривали шкірами, а зверху накладали товстий шар болотної осоки або просоченої оцтом трави.

Бойову техніку і кораблі доводилося захищати не тільки на суші, але і на морі. Великих збитків завдавало використання вогнеметної зброї – провісника «грецького вогню», винайденого сирійським архітектором Калинником у 673 р. Перший достовірний випадок викидання запальної сполуки із труби зафіксований під час штурму міста Делі (424 р до н.е.). Припускається, що горюча суміш Калинника включала нафту, змішану з асфальтом, смоли, негашене вапно й інші речовини. Суміш при заpalенні не піддавалася гасінню звичайними засобами. Вода не тільки не допомагала, а, навпаки, роз'ятрювала полум'я. «Грецький вогонь» палав і на поверхні води завдяки наявності в його складі лляної олії. Першими знайшли захист від цієї зброї араби, які зміцнювали кораблі свинцевими листами, а єгиптяни покривали дерев'яні конструкції корабля повстю, просоченою оцтом.

Здавна як засоби для угамування пожеж застосовували глиняні глечики із двома бічними ручками, що дозволяло підношувачам переносити велику кількість води з максимально можливою швидкістю [23].

Відро, як універсальна посудина для перенесення рідких і сипучих матеріалів супроводжує людство з незапам'ятних часів. З давніх давен люди пристосовували відра для господарських потреб, а в подальшому і для гасіння пожеж. Різні пристрої для безпосереднього гасіння пожежі описували вчені давніх часів. Зокрема у своїх працях грек Гіппократ (жив у 460-356 рр. до н.е.) згадував про найбільш примітивну форму пристрою для подачі вузького струменя води. Він являв собою свинячий міхур із вставленою в нього кістяною трубкою. При тиску на міхур вода викидалася через трубку назовні.

Для гасіння пожеж використовувалися поршневі насоси. Форма поршневого насоса відома в Елладі ще з IV ст. до н.е. Аристотель (384 – 322

рр. до н.е.) знав конструкцію ручного насоса, що всмоктував. Рух керованого поршня в циліндрі використовувався в давнину в повітряному бамбуковому насосі і для розпалювання вогню. Працював він як шприц: за допомогою штока вода забиралася в циліндр, а звідти виштовхувалася у вогонь. Через форму циліндра насос називався трубою або «пожежною трубою».

Вітрувій, Герон та інші вчені описують двоциліндровий поршневий насос, забезпечений всмоктуючими і нагнітальними клапанами, зрівнювальним ковпаком, важелем-балансиром для ручного приводу та іншими елементами, який винайшов один із найбільших представників знаменитої олександрійської школи механіків Ктесібій (285-222 рр. до н.е.). На жаль, його праці не збереглися. З описів видно, що в основі конструкції такого водяного насоса лежить система «циліндр – поршень» і застосування клапанів. Принципова схема насоса була настільки вдалою, що і через тисячоліття він змінився незначно.

Ктесібій запропонував конструкцію водяного насоса, що, за описом римського архітектора Вітрувія (народився близько 155 р до н.е.), здатен був «викидати за допомогою повітряного тиску воду по трубі нагору». Герон Олександрійський (жив близько 10-75 рр.) у книзі «Pneumatica» наводить опис пожежного насоса, де в конструкцію Ктесібія внесені ряд вдосконалень. Зокрема на напірній трубі влаштовувалася поворотна муфта, до якої шарнірно закріплювалася трубка. Ця новація дозволяла обертати трубку навколо вертикальної осі при одночасному нахилі вихідного струменя на необхідний кут. Вся конструкція пожежного насоса укладалася в ємність, куди для забезпечення його роботи наливалася вода [23].

Витоки сучасної європейської цивілізації закладалися за часів Античності. Її предтечами були не тільки древня Греція (Еллада), найвищий розквіт якої припав на V-IV ст. до н. е., а й Стародавній Рим, найбільша держава Античності, який досяг піку своєї могутності у II столітті н. е.

Сучасні пожежники вважають своєю предтечею перші професійні пожежні команди Стародавнього Риму. Римський пожежний шолом із тих

часів перетерпів деяку трансформацію, але досі в оновленому вигляді використовується в усіх країнах світу.

Рим був найбільш населеним містом Європи, в різні періоди його існування в ньому проживало від шестисот тисяч до двох мільйонів жителів. Рим, заснований в 754 р до н.е., спочатку будувався з глини, потім з дерева, і вже в пору свого розквіту – з цегли і мармуру. Вулиці міста були дуже вузькими, поширенню полум'я сприяло те, що балкони, прибудови і деякі частини будівель були дерев'яними. Пічного опалення більшість римлян не мали, тому взимку обігрівалися великими жаровнями з витяжкою в стелі. Їжа готувалася на відкритих вогнищах, а для освітлення повсюдно використовувалися масляні миски і звичайні смолоскипи з відкритим вогнем. Це значною мірою сприяло виникненню пожеж.

Сучасники називали римські будинку смолоскипами. Вони стояли впритул один до одного, мали спільні стіни і з цієї причини в разі пожежі або руйнування будинку врятуватися було неможливо. Пожежі виснажували Стародавній Рим. За день в місті відбувалося кілька пожеж, наприклад, у 213 р до н.е. в місті спалахнула пожежа, яка спустошила його дотла.

У документі давньоримського права, відомому як «Закони XII дванадцяти таблиць» (кодифіковані й встановлені на міській площі у 451-450 рр.), записані правила, що зобов'язували кожного домовласника мати у себе на випадок пожежі запас води, сокири, пилки, лопати, драбини і вовняні покривала. Там же містилася стаття про покарання паліїв – «закути в кайдани і після бичування скарати на смерть того, хто підпалював будівлі чи складені біля будинку скирти хліба, якщо скоїв це навмисно» [23].

У I ст. до н.е. заможні городяни для захисту свого житла від пожеж організовували власні пожежні команди. Ігнатіус Руфус близько 30 року до н.е. вперше в світі сформував загін пожежників із власних рабів. На відміну від більш ранніх формувань, цей загін безкоштовно гасив будь-які пожежі. За це громадяни Риму віддячили Руфусу блискавичною політичною кар'єрою. Саме від цього загону італійські пожежники ведуть відлік своєї історії.

У 60-х рр. до н.е. один із найбагатших людей Риму Марк Ліциній Красс організував власну пожежну команду з полонених галлів. Перш ніж ліквідувати пожежу, агенти Красса скуповували за безцінь палаючі і сусідні будинки, а вже потім приступали до гасіння. Після ремонту ці будинки продавалися з великою вигодою. Народ називав пожежників Красса «спартеолі» – прядив'яними солдатами, позаяк одягалися вони в костюми з прядива і використовували в роботі прядив'яні канати. В ті часи говорили, що Красс створив своє багатство «вогнем і грабунком». У будь-якому випадку суворого порядку і міцної організації тут не було.

У ранній республіці ніяких протипожежних служб не існувало. Але під тиском стихії і зростання міського населення 21 року до н.е. імператор Октавіан Август затвердив «нічні тріумвіри» – сторожову варту. У їх розпорядженні перебувала команда державних рабів у складі 600 осіб, яким було поставлено в обов'язок гасіння пожеж. Керувати цією пожежною «командою» був призначений чиновник магістрату, який відав забезпеченням порядку в столиці. Підрозділи команди, що склалися з 20-30 чоловік, постійно перебували в різних частинах Риму. Міська влада стежила за роботою пожежних, за недбалість в нічному патрулюванні накладалися штрафи.

Найбільш поширеними пожежними інструментами були тоді драбини, мітли, губки, відра, багри, кошики, насоси. Так, ще у 285-222 до н.е. Грек Ктесібій виготовив перший двоциліндровий водяний насос з усмоктувальними і напірними клапанами і важелем для ручного приводу. Також для захисту розташованих поруч будинків використовувалися зшиті зі шматків товстої грубої вовняної тканини покривала – «центи». Такі покривала занурювали у воду і робили з них своєрідні щити [253].

На початку 6 р. н.е. в Римі спалахнула потужна пожежа. Імператор Август для її ліквідації зібрав всю існуючу пожежну команду. За свідченням сучасників, Август незабаром збирався її розпустити, але, побачивши під час пожежі її роботу, відмовився від свого наміру. Саме з Августом пов'язаний

новий етап розвитку пожежної охорони. Стало очевидним, що спеціального пожежного підрозділу з шестисот чоловік замало для захисту від вогню міста з великим населенням, і в цій справі не можна було покладатися тільки на рабів.

В 21 р. до н.е. Імператор Август відбирає з державних рабів 600 чоловік і покладає на них обов'язок гасіння пожеж, а вже у 6 р. н.е. для організації планомірної, ефективної боротьби з пожежами Август створив корпус – підрозділи з вільновідпущеників (пожежники отримали назву «вігілі», тобто «не сплячі»), що склалися з 10 когорт чисельністю 7 тисяч чоловік. Це була перша професійна пожежна служба в Європі. У IV ст. н.е. чисельність підрозділу зросла до 16 тис. До завдань корпусу, крім боротьби з вогнем, належали попередження крадіжок і турбота про вуличне освітлення. Це був воєнізований підрозділ, що перебував на казарменому положенні. На службу приймалися вільновідпущені у віці від сімнадцяти до сорока семи років або раби, звільнені в Італії.

На чолі когорт стояли трибуни, що мали досвід військової служби. Термін служби вігілів становив шістнадцять років. Дисципліна забезпечувалася тілесними покараннями, призначенням на важкі роботи і переведенням у провінцію. У Римі був ухвалений закон, за яким особи, що прослужили в корпусі шість років, отримували право на римське громадянство. Пізніше цей термін був скорочений до трьох років, чим офіційно визнавалася важка праця пожежників [23].

Корпусом командував «префект тих, хто стереже», один із найбільш авторитетних чиновників, який займав у ієрархії посадових осіб четверту сходинку. Він володів великими повноваженнями і призначався імператором на необмежений термін. Маючи в своєму розпорядженні добре озброєний і організований підрозділ, префект грав важливу роль у політичному житті. Сфера дії корпусу поширювалася тільки на столицю і прилеглі території. Місто ділилося на чотирнадцять районів. Когорти розміщувалися по всьому Риму з таким розрахунком, щоб кожна обслуговувала два сусідніх райони. У

разі великої пожежі на допомогу когорті поспішали сусіди. Охорону міста здійснювали постійні пости на сторожових вежах і в певних місцях, а також рухомі – піші та кінні варти.

Структурно корпус ділився на когорти, які об'єднували десять загонів по сто чоловік в кожному. У складі загону були фахівці, навчені техніці гасіння вогню. Вони ділилися на сім категорій. «Сифонарії» стежили за станом пожежних насосів. «Акварії» займалися організацією подачі води до місця пожежі. «Гачники» і «серповники» розбирали палаючі будинки. «Центонарії» мали на озброєнні змочені в оцті суконні і повстяні полотнища, які під час пожежі накидалися на вогонь. У когорті була також рятувальна центурія (сотня), її завданням був порятунок людей на пожежах. Для цього біля палаючої будівлі стелилися товсті матраци, на які могли вистрибувати люди з верхніх поверхів. Сотня пожежників подавала воду безпосередньо у вогонь і забезпечувала роботу насосів. Центурія баллістаріїв, озброєних камнеметами, руйнувала палаючі будинки. У когорті було не менше чотирьох лікарів.

Важливим атрибутом вігілів вважалися шоломи легіонерів «італійського типу» – прадавні пожежні каски, це одна з найстаріших деталей пожежного спорядження. Треба відзначити, що сучасні каски мало чим відрізняються від давньоримських, хіба що в різні епохи і в різних країнах вони виготовлялися з різних матеріалів [23].

Римська тактика гасіння пожеж була проста: при пожежі трибун когорти вишикував вігілів біля водоймища, зазначеного аквареном, і вони по ланцюжку передавали відра з водою, які були сплетені зі спарта – міцної волокнистої рослини, і добре просмолені. Інші ж забезпечували роботу насосів. Центонарії накидали на вогонь просочені оцтом полотнища, їх товариші діяли за допомогою одягнутих на довгі жердини губок, змочених в оцті. Гачники і серповники руйнували палаючі конструкції. Якщо вогонь був сильним і заважав гасінню, баллістарії камнеметами розбивали навколишні будівлі, обмежуючи зону пожежі.

Створити навколо палаючого будинку порожній простір – ось головний тактичний прийом в боротьбі з вогнем в Стародавньому Римі, бо ручні насоси, що застосовувалися в той час, були малопотужними, і велику пожежу з їх допомогою гасити було просто неможливо.

19 липня 64 р. до н.е. в Римі спалахнула пожежа, що тривала вісім днів. Дошенту вигоріли десять з чотирнадцяти районів міста, загинули багато творів мистецтва, храми, житлові будинки, розплавилися три тисячі мідних дощок із постановами сенату з самого заснування Риму.

«Полум'я, яке стрімко наступало, лютувало спочатку на рівній місцевості, потім піднялося на височину і кинулося знову вниз, випереджало можливість боротися з ним, і внаслідок швидкості, з якою насувалося нещастя, і тому, що саме місто з кривими вузькими вулицями, що згиналися то сюди, то туди, і тісною забудовою, яким був колишній Рим, легко ставав його здобиччю», - так описував це страшне лихо римський історик Публій Корнелій Тацит. Існує думка, що організатором цієї пожежі був сам Нерон, якому не вистачало натхнення для написання віршів.

Тацит наводить описи й інших пожеж. Особливо важкі наслідки викликали загоряння в місцях масового скупчення людей. При пожежі в дерев'яному амфітеатрі, побудованому в 23 р. до н.е., вогонь швидко поширився по трибунах. Загибло кілька тисяч чоловік, бо люди в паніці не змогли вибратися з приміщення. З того часу сенат почав втручатися в будівництво і вимагати дотримання граничної висоти будівництва широких проїздів і вільних, незабудованих площ. Були встановлені відповідні норми, обов'язкові при виборі будівельного майданчика, проектуванні та зведенні будівель, заборонено спорудження будинків із загальними стінами [253].

Приписувалося нові будинки будувати розрізнено, «залишати двори і самі будівлі в певній їх частини без дерев'яних балок, з каменів гір Габінуса або Албануса, оскільки камінь більш стійкий до вогню», будувати перед будинками зали з колонами, з низьких пласких дахів яких легше було відбивати наступ полум'я.

Театри, які відігравали велику роль в житті населення, зводилися з мармуру, при цьому сценічна частина, яка нерідко мала кілька поверхів, забезпечувалася виходами в чотири боки, що полегшувало евакуацію артистів і глядачів під час пожежі. Промислові виробництва почали виносити за міські стіни.

Грандіозне будівництво Риму в пору його розквіту спричинило пошук дешевих і економічних будівельних матеріалів. Тут знаходить широке застосування глина, бутовий камінь, туф, цегла-сирець і обпалена цегла, черепиця, мармур тощо. Дерев'яні предмети з метою пожежної безпеки просочувалися сумішшю оцту і подрібненої глини. З II ст. до н.е. будинки зводили, як правило, з каменю, а дахи покривали черепицею. На початку V ст. до н.е. в Константинополі, наприклад, налічувалося 4488 кам'яних споруд, 52 аркади-портика, близько двохсот лазень.

Нарівні з будівництвом громадських і житлових будівель з каменю в давнину було приділено велику увагу будівництву водопроводів. Перший водопровід довжиною 16,5 км з'явився в 312 р. до н.е., а в I ст. н. е. тільки в Римі вже було одинадцять самопливних водопроводів. На одного жителя припадало від шестисот до дев'ятисот літрів води на добу. Це було одним із найбільш значних досягнень, причому багато інших країн світу так і не змогли підійти до цього рівня навіть через сторіччя.

Вода подавалася в Рим самопливом з віддалених джерел, поповнюючи великий резервуар. Від відкритих каналів поступово був здійснений перехід до системи труб, причому металеві труби почали застосовувати з дуже давніх часів. З великого резервуара вода надходила в три басейни менших розмірів, розташованих на різних рівнях. Із нижнього вода надходила в міські фонтани, з яких населення брало воду, а в разі потреби використовувало її для цілей пожежогасіння [23].

У період організації пожежної служби в Римі було побудовано сімсот водойм. У багатих будинках влаштовувалися імпульвії – внутрішні басейни, що слугували і прикрасою будинку і ємністю для збору дощової води, яка

потім відводилася в підземний резервуар. Очевидно, що така густа мережа басейнів і водопроводів дозволила римлянам вирішити одну з найважливіших проблем – проблему забезпечення водою місць пожежі в найкоротші терміни

В Олександрії також була організована «нічна варта». У невеликих провінційних містах римської імперії Аквінкум і Савар обов'язки по ліквідації пожеж і несення нічної варти виконували різні об'єднання ремісників – ковалі, ткачі, каменярі, столяри... Боротьба з вогнем покладалася на них у зв'язку з тим, що вони мали різні інструменти і досвід роботи на висоті, знали конструкцію будівель, дахів. Ця традиція зберігалася століттями і після падіння Римської Імперії. Ремісники, які залучалися до гасіння пожеж, звільнялися від громадських робіт та інших загальноміських повинностей.

Показово, що вже в ті часи проводилися навчання з гасіння пожеж. Так, на вівтарі в Аквінкумі викарбувано напис: «В ім'я нашого видатного Юпітера Клавдій Помпей Фаустус, радник Аквінкума, колишній поліцейський чиновник і бургомістр, керував як командир і шеф товариства фаберів навчаннями вищеназваного товариства в п'ятий день до першого числа серпня місяця».

Більшість же стародавніх і середньовічних міст не мали спеціальних формувань для боротьби з вогнем. Навіть великі, спустошливі пожежі не спонукали до їх організації. Коли в 53 р н.е. намісник імператора Пліній Молодший відвідував римську провінцію Нікомедії, там сталася пожежа, що тривала кілька днів і знищила величезну кількість будівель, в тому числі сенат і цирк. У листі імператору Траяну намісник писав: «Вогонь спалахнув на великому просторі від сильного вітру, частково від недбалості жителів, які, як звичайно трапляється, залишалися марними глядачами такого нещастя. Втім, в місті не було ні труб, ні багрів, не було іншого оснащення для гасіння пожежі». Із падінням Римської держави пожежна справа в ній занепадала [23].

Отже, зародження та еволюційний розвиток цивільного захисту (і в

першу чергу, пожежної охорони) почався в той момент, коли Прометей дарував людині вогонь, який, як відомо, має дві сторони – творчу і руйнівну. Мирне хатнє вогнище дає нам тепло, затишок і смачну їжу, руйнівна ж сила вогню пробуджується, коли людина втрачає над ним контроль, що призводить до пожежі.

Тому подальший розвиток пожежної охорони зокрема, та сфери цивільного захисту загалом, слід розглядати в контексті історичних процесів, еволюція та удосконалення яких рухалися разом із розвитком цивілізації, і в усьому світі йшло приблизно паралельно, адже якщо прогресивна новація впроваджувалася в одній країні, незабаром передовий досвід поширювався й на інші країни і навіть континенти. Тому сучасний розвиток сфери цивільного захисту в Україні має безумовно базуватися, в тому числі на давніх історичних традиціях вогнепоклонників трипільської культури, язичницьких віруваннях давніх слов'ян, грецькій міфології тощо у їх системному і комплексному взаємовпливі та взаєморозвитку протягом багатьох століть української історії.

1.2. Науково-теоретичні підходи до публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту

Виходячи із етимології понять управління та адміністрування, можна засвідчити, що, не дивлячись на загальну синонімічність та вживаність у практично однакових випадках, вони мають різне значення.

Управління, як вид людської діяльності існує з тих пір, як виникла необхідність в сумісній діяльності людей. Управління передбачає імперативність у процесі його впровадження безумовність виконання, та, як наслідок, прийняття управлінських рішень, обмеження прав у певних випадках меншої частини суспільства.

Адміністрування ж, слід розуміти як форму надання управлінської послуги, при якій враховуються інтереси всіх верств суспільства.

Адміністрування має фундамент діалогічності, гнучкості у питаннях формування як конкретних управлінських рішень, так і стратегії розвитку держави або регіону в цілому. У рафінованому вигляді, в адмініструванні чиновник виступає лише найманним слугою який задовольняє потреби суспільства залишаючись при цьому не заангажованим однією з сторін [8].

Тобто, адміністрування – це прерогатива виконавчих органів влади або державних службовців, наділених державно-владними повноваженнями [47].

У науковій літературі можна знайти багато різних визначень публічного управління та публічного адміністрування.

Слід зазначити, що термін «публічне управління» (з англ. *public management*) вперше застосував англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р., який трактував його наступним чином: публічне управління – це пошук у найкращий спосіб використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики [6].

Шатило О. вважає, що публічне управління – це організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження чи перетворення, опираючись на владну силу, яку обмежує дієвий суспільний контроль [255].

Система публічного управління охоплює багато підсистем, а саме: політичну, економічну, соціальну, адміністративну, правову, гуманітарну тощо і стосується ефективного функціонування всієї системи інституцій.

При цьому, публічне управління має свою специфіку, а саме:

1. Спирається на державну владу, підкріплюється і забезпечується нею.
2. Поширюється на все суспільство і за його межі у сфері проведення державної міжнародної політики. Саме держава шляхом законодавчої діяльності встановлює основні, загальні й типові правила поведінки людей.
3. Публічне управління діє системно та неперервно, поєднуючи функціонування таких структур, як механізм держави, державний апарат, державну службу [10; 54].
4. Публічне управління відрізняється від державного тим, що воно

здійснюється в межах панування верховенства права, завдяки законодавчо врегульованому і практично діючому механізму контролю суспільства над усіма органами державної влади і місцевого самоврядування. Публічне управління – це практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність з метою її впорядкування, збереження чи перетворення, опираючись на владну силу, яку обмежує дієвий суспільний контроль, як основний чинник панування в суспільстві верховенства права [258].

Враховуючи вищезазначене, а саме той факт, що публічне управління має свою специфіку і має відмінності від державного управління, слід зазначити, що Бакуменко В., Князев В., Сурмін Ю., державне управління інтерпретують за допомогою двох термінів: «управління державою», яке охоплює управління державою при всіх видах позиціювання базових категорій, тобто весь зміст управлінських процесів і явищ у державі, і «управління держави всіма об'єктами і процесами в суспільстві», коли держава виступає як суб'єкт діяльності, а його об'єктом виступає суспільство [202].

А наприклад, Гелей С. та Рутар С. наголошують на тому, що державне управління – складова політичного управління, яка одночасно поєднує політичні та адміністративні засоби. Державне управління, на їх думку, це управління суспільством і окремими його елементами (групами, організаціями, інститутами) у різних суспільних сферах з метою забезпечення реалізації основних суспільних і державних цілей. У широкому розумінні поняття державного управління поширюється на всі три гілки влади – виконавчу, законодавчу і судову, а у вузькому тільки на виконавчу владу [202].

На наш погляд, в цьому випадку ми можемо говорити про публічне адміністрування (а саме, поширення поняття публічного управління у «вузькому» розумінні тільки на виконавчу владу).

До речі, у глосарії Програми розвитку ООН знаходимо твердження про

те, що термін «публічне адміністрування» має два тісно пов'язаних значення:

1) цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансується за рахунок державного бюджету і відповідає за управління і координацію роботи виконавчої гілки влади та її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі;

2) управління та реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов та рішень уряду та управління, що пов'язане з наданням публічних послуг [30].

На думку Шатило О., публічне адміністрування – це регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на здійснення законів та інших нормативноправових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг [255].

Чернов С. вважає, що публічне адміністрування має унікальні властивості (транспарентність, легітимність, демократичність, гнучкість) і представляє собою цілеспрямовану взаємодію публічних адміністрацій з юридичними та фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та підзаконних актів і виконання частини основних функцій: орієнтуючого планування, що визначає бажані напрямки розвитку; створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії; розподілу праці; кооперування та координування діяльності; моніторинг результатів.

Якимчук А. та Корецький О. визначають поняття адміністрування, як бюрократичний метод управління, який є прерогативою виконавчих органів влади. На їх думку, адміністрування в публічному управлінні необхідне, адже без нього неможливо вирішити багато питань, особливо в армії та поліції (в тому числі застосування «силових» засобів адміністрування в межах закону) [258].

На їх думку, публічне адміністрування втілює в собі вплив держави, як

ядра політичної системи на суспільство в цілому. Тому предмет теорії публічного адміністрування, на їх думку, формується із сукупності політико-правових і соціальних явищ та процесів, що характеризують взаємодію держави і суспільства, як суб'єкта й об'єкта управління та самоуправління [258].

Слід зазначити, що головне, що складає зміст, теорію публічного адміністрування – це вивчення найважливіших функцій держави, як інституту управління суспільством, закономірностей і принципів їх реалізації, наукове обґрунтування державної політики, як основи й системоутворюючого елементу управління.

Тобто публічне адміністрування – це процес впливу суб'єкта на об'єкт, направлений на упорядкування, збереження, руйнацію чи збереження системи об'єкта у відповідності з поставленими цілями.

Отже, публічне адміністрування представляє собою складний процес взаємодії двох сторін: тієї, хто управляє; і тієї, ким управляють, в яких важливу роль відіграють зворотні зв'язки. Публічне адміністрування може бути представлено, як сукупність двох складових підсистем. Традиційна підсистема публічного адміністрування виходить із пріоритету прямих зв'язків, в якій мало уваги зверталось на взаємозв'язок цих двох підсистем, тобто процес управління розглядався як односторонній процес, як жорстко управляючий вплив. Проте суспільство – це складна соціальна система, що володіє внутрішнім механізмом саморегулювання і саморозвитку.

Важливою складовою методології наукового пізнання є застосування відповідних законів діалектики і науки до процесу пізнання і практики на користь здобуття нових знань. У загальному вигляді закон визначають як вираз об'єктивних, істотних, необхідних, внутрішніх, таких, що повторюються і стійких зв'язків (відношень) між явищами і процесами реальної дійсності [9].

Так, Чернова Л. виокремлює, як загальний закон публічного управління та адміністрування, Закон синергії. Етимологічно «синергія» походить від

грецького слова «synergieia», що означає співдружність, сумісні дії. Формулювання закону синергії зводиться до того, що цей закон означає сукупність елементів, які утворюють організовану систему, якщо її потенціал більше суми потенціалів елементів, які в неї входять окремо. Під потенціалом в загальному випадку розуміється наявність можливостей (якостей, енергії, інших ресурсів), що дозволяють зробити що-небудь і виконувати певну роботу.

Зміст закону синергії зводиться до того, що властивості цілого (єдиного, монолітного) не зводяться до суми властивостей його частин; ціле більше суми своїх частин. Зворотне ж співвідношення, тобто коли ціле менше суми своїх частин, ймовірно лише для дезорганізованої системи. Внаслідок дії Закону синергії проявляється синергетичний ефект, який зумовлений появою нової якості, стає достоїнством цілого [202].

В науковій літературі виокремлюються такі закони публічного управління та адміністрування, як вираження акумульованого досвіду політичної управляючої і адміністративно-державної діяльності [54].

1. Закон залежності управляючого впливу від стану системи і зовнішнього середовища, передбачає, що будь-яка система публічного управління та адміністрування функціонує в конкретному соціальному середовищі, тобто в межах конкретного суспільства і властивих йому економічних відносин, соціальної структури, культурного середовища, соціально-психологічної атмосфери. Протягом історичного розвитку суспільства і держави політичні й адміністративні структури ускладнюються, стають більш різноманітними. Значно зростає обсяг інформації, яка переробляється системами соціального публічного управління.

2. Закон необхідності посилення регулювання та управління суспільними процесами передбачає, що зростаюча різноманітність суспільного життя і державних інституцій, їх діяльності зумовлює необхідність посилення регулювання і управління суспільними процесами. Відбуваються зміни, пов'язані з посиленням регулювання в публічному

управлінні та адмініструванні:

- ускладнення й посилення взаємозв'язку проблем і розширення кола факторів, які необхідно враховувати у процесі розробки управлінських рішень;
- зростання масштабів і складності проєктів і програм, які реалізуються, вагомості та вартості стратегічних рішень і відповідно ціни можливих помилок;
- зростання розмірів, складності і вартості самого управлінського апарату;
- підвищення вимог до вирішення питань ефективності використання ресурсів, які є в розпорядженні органів влади і управління.

3. Закон «необхідного багатоманіття» передбачає існування об'єктивних меж управляючого впливу на суспільство, історичною тенденцією якого є зростаюче багатоманіття суспільного життя.

4. Закон розмежування центрів влади та управління (поділ влади законодавчу, виконавчу та судову) означає необхідність формального і фактичного розмежування функцій публічної влади в управлінні за горизонталлю і вертикаллю на відносно самостійні гілки і рівні влади. Також передбачає взаємне стримування влад, взаємне обмеження і взаємний контроль.

5. Закон централізації та децентралізації влади передбачає наявність ієрархічної структури організації, яка є об'єктивно необхідною, загальною формою її буття і функціонування, що реалізується через одночасну концентрацію повноважень і ресурсів у руках єдиного центрального органу, а також передачу повноважень згори донизу і утворення відносно самостійних організацій [54; 128; 134; 250].

Якимчук А. та Корецький О. до вищенаведених законів додають ще два закони публічного управління.

Закон системності публічного управління, який знаходить свій вияв у таких закономірностях:

- єдність основних функцій управління: цілепокладання, прогнозування, планування, інформування, організації, координації, регулювання, активізації, контролю, узагальнення, оцінки результатів – на всіх рівнях публічного управління;

- єдність рівнів публічного управління: центрального, регіонального, місцевого; взаємодоповнюваність публічного управління і самоуправління; взаємодія в єдиному процесі центрів – суб'єктів управління, розділених вертикально і горизонтально;

- єдність загальної й окремих систем публічного управління.

Закон саморозвитку системи публічного управління – об'єктивно можливий спосіб існування системи публічного управління. Зміст поняття «саморозвиток» полягає у сукупності таких процесів:

- охоплення своїм впливом усіх соціально значимих процесів державного життя;

- забезпечення оптимально можливої повноти реалізації управлінських функцій в їх взаємозв'язку, а також єдину спрямованість в управлінській діяльності суб'єктів різних гілок і центрів влади;

- усунення суперечностей елементів системи, які перешкоджають нормальному їх функціонуванню;

- утворення органів, інституцій й норм, яких не вистачає для ефективного та результативного публічного управління [258].

Розглянемо сутність та зміст наукових дефініцій «цивільний захист» та «публічне управління та адміністрування у сфері цивільного захисту».

Наприклад, згідно із Законом Киргизької республіки від 24 травня 2018 р. № 54 «Про цивільний захист», цивільний захист – це складова частина системи загальнодержавних заходів щодо підготовки до захисту та захисту населення, матеріальних та культурних цінностей та території Киргизької Республіки від надзвичайних ситуацій у мирний та воєнний час.

При цьому, під поняттям публічне управління та адміністрування у сфері цивільного захисту розуміється Державна система цивільного захисту,

як загальнодержавна система, елементами якої є органи управління, сили та кошти державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань та добровільних організацій Киргизької Республіки, яка виконує функції із захисту населення та території Киргизької Республіки у надзвичайних ситуаціях у мирний та воєнний час [57].

А згідно із Законом республіки Казахстан «Про цивільний захист», цивільний захист – це загальнодержавний комплекс заходів, що проводяться у мирний та воєнний час, спрямований на попередження та ліквідацію надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру та їх наслідків, організацію та ведення цивільної оборони, надання екстреної медичної та психологічної допомоги населенню, що перебуває в зоні у собі заходи щодо забезпечення пожежної та промислової безпеки, формування, зберігання та використання державного матеріального резерву.

При цьому, під поняттям публічне управління та адміністрування у сфері цивільного захисту розуміються органи управління цивільного захисту – центральні та місцеві виконавчі органи Республіки Казахстан, організації, що здійснюють керівництво та забезпечують виконання комплексу заходів щодо захисту населення, об'єктів та території країни від небезпек, що виникають при надзвичайних ситуаціях та військових конфліктах або внаслідок цих конфліктів, у мирний та воєнний час [58].

В Україні захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, мінімізації та ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період належить до основних функцій держави і згідно із законодавством [84], і має назву цивільного захисту.

А відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту (далі - ЄДСЦЗ), регулює Кодекс цивільного захисту України [84].

Згідно статті 4 Кодексу цивільного захисту України, 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 [84].

В Кодексі цивільного захисту України не розглядається сутність поняття «публічне управління та адміністрування у сфері цивільного захисту», а саме відсутнє його комплексне формулювання.

На нашу думку, публічне управління та адміністрування у сфері цивільного захисту – це цілеспрямована, передбачувана, в межах діючого законодавства діяльність органів державного управління та місцевого самоврядування, інших публічних інституцій через сукупність відповідних принципів, форм, методів, інструментів, засобів, важелів, стимулів, механізмів, а також застосування комплексу правових, соціально-економічних, політичних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних та інших заходів з метою запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, реагування на надзвичайні ситуації та ліквідації їх наслідків у мирний час та в особливий період.

Для більш глибокого розкриття сутності вищенаведеного визначення, доцільно розкрити сутність та зміст поняття «надзвичайна ситуація».

Слід зазначити, що згідно Кодексу цивільного захисту України, надзвичайна ситуація – це обстановка на окремій території чи суб'єкті господарювання на ній або водному об'єкті, яка характеризується порушенням нормальних умов життєдіяльності населення, спричинена катастрофою, аварією, пожежею, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, застосуванням засобів ураження або іншою небезпечною подією, що призвела (може призвести) до виникнення загрози життю або здоров'ю населення, великої кількості загиблих і постраждалих, завдання значних матеріальних збитків, а також до неможливості проживання населення на такій території чи об'єкті, провадження на ній господарської

діяльності [84].

При цьому, згідно статті 5 Кодексу цивільного захисту України, надзвичайні ситуації класифікуються за характером походження, ступенем поширення, розміром людських втрат та матеріальних збитків. Залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити виникнення надзвичайних ситуацій на території України, визначаються такі види надзвичайних ситуацій: техногенного характеру; природного характеру; соціальні; воєнні. Залежно від обсягів заподіяних надзвичайною ситуацією наслідків, обсягів технічних і матеріальних ресурсів, необхідних для їх ліквідації, визначаються такі рівні надзвичайних ситуацій: державний; регіональний; місцевий; об'єктовий [84].

Забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, згідно статті 8 Кодексу цивільного захисту України, здійснюється єдиною державною системою цивільного захисту, яка складається з функціональних і територіальних підсистем та їх ланок, основними завданнями якої є:

- забезпечення готовності міністерств та інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання і реагування на надзвичайні ситуації;
- забезпечення реалізації заходів щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій;
- навчання населення щодо поведінки та дій у разі виникнення надзвичайної ситуації;
- виконання державних цільових програм, спрямованих на запобігання надзвичайним ситуаціям, забезпечення сталого функціонування підприємств, установ та організацій, зменшення можливих матеріальних втрат;
- опрацювання інформації про надзвичайні ситуації, видання інформаційних матеріалів з питань захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій;

- прогнозування і оцінка соціально-економічних наслідків надзвичайних ситуацій, визначення на основі прогнозу потреби в силах, засобах, матеріальних та фінансових ресурсах;

- створення, раціональне збереження і використання резерву матеріальних та фінансових ресурсів, необхідних для запобігання і реагування на надзвичайні ситуації;

- оповіщення населення про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій, своєчасне та достовірне інформування про фактичну обстановку і вжиті заходи;

- захист населення у разі виникнення надзвичайних ситуацій;

- проведення рятувальних та інших невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, організація життєзабезпечення постраждалого населення;

- пом'якшення можливих наслідків надзвичайних ситуацій у разі їх виникнення;

- здійснення заходів щодо соціального захисту постраждалого населення;

- реалізація визначених законом прав у сфері захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій, в тому числі осіб (чи їх сімей), що брали безпосередню участь у ліквідації цих ситуацій;

- інші завдання, визначені законом [84].

У відповідності з Кодексом цивільного захисту України (стаття 19), публічне управління та адміністрування у сфері цивільного захисту на відповідних територіях здійснюють місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування.

До повноважень місцевих державних адміністрацій у сфері цивільного захисту належить:

- забезпечення цивільного захисту на відповідній території;

- забезпечення виконання завдань створеними ними територіальними підсистемами та їх ланками;

- забезпечення реалізації вимог техногенної безпеки на потенційно небезпечних об'єктах та інших суб'єктах господарювання, які можуть створити реальну загрозу виникнення аварії, що належать до сфери їх управління;

- розроблення та забезпечення реалізації регіональних, місцевих програм та планів заходів у сфері цивільного захисту, зокрема спрямованих на захист населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, забезпечення техногенної та пожежної безпеки;

- керівництво створеними ними аварійно-рятувальними службами, формуваннями та спеціалізованими службами цивільного захисту, місцевою та добровільною пожежною охороною, забезпечення їх діяльності та здійснення контролю за готовністю до дій за призначенням;

- створення за погодженням з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, та підтримання у постійній готовності територіальної системи централізованого оповіщення, здійснення її модернізації та забезпечення функціонування;

- забезпечення оповіщення та інформування населення про загрозу і виникнення надзвичайних ситуацій, у тому числі в доступній для осіб з вадами зору та слуху формі;

- організація аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на відповідній території, а також радіаційного, хімічного, біологічного, медичного захисту населення та інженерного захисту територій від наслідків таких ситуацій;

- організація та керівництво проведенням відновлювальних робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

- організація та здійснення евакуації населення, майна у безпечні райони, їх розміщення, створення служб медицини катастроф, необхідних для надання екстреної медичної допомоги та життєзабезпечення населення;

- контроль за станом навколишнього природного середовища,

санітарно-гігієнічною та епідемічною ситуацією, за місцями захоронення біологічних матеріалів, заражених активними формами бактерій;

- розроблення та здійснення на відповідній території заходів, спрямованих на забезпечення сталого функціонування суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління, в особливий період;

- підготовка пропозицій щодо віднесення міст до груп цивільного захисту та подання їх центральному органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту;

- віднесення відповідно до основних показників суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління, до категорії цивільного захисту та затвердження їх переліку у порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України;

- створення і використання матеріальних резервів для запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

- завчасне накопичення і підтримання у постійній готовності засобів індивідуального захисту для населення, яке проживає у прогнозованих зонах хімічного забруднення і зонах спостереження суб'єктів господарювання радіаційної небезпеки I і II категорій, та формувань цивільного захисту, а також приладів дозиметричного і хімічного контролю та розвідки;

- взаємодія з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, щодо виконання завдань цивільного захисту;

- організація та забезпечення життєдіяльності постраждалих від надзвичайних ситуацій, а також під час ведення воєнних (бойових) дій або внаслідок таких дій;

- забезпечення соціального захисту постраждалих внаслідок надзвичайної ситуації, зокрема виплати матеріальної допомоги;

- створення на регіональному та місцевому рівнях комісій з питань

техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій, а в разі виникнення надзвичайних ситуацій – спеціальних комісій з їх ліквідації (за потреби), забезпечення їх функціонування;

- забезпечення навчання з питань цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки посадових осіб місцевих державних адміністрацій, суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління, керівників та їх заступників, здійснення підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях;

- організація виконання вимог законодавства щодо створення, використання, утримання та реконструкції фонду захисних споруд цивільного захисту;

- визначення потреби фонду захисних споруд цивільного захисту;
- планування та організація роботи з дообладнання або спорудження в особливий період підвальних та інших заглиблених приміщень для укриття населення;

- прийняття рішень про подальше використання захисних споруд цивільного захисту державної та комунальної власності;

- організація обліку фонду захисних споруд цивільного захисту;

- здійснення контролю за утриманням та станом готовності захисних споруд цивільного захисту;

- організація проведення технічної інвентаризації захисних споруд цивільного захисту, виключення їх за погодженням з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, з фонду таких споруд;

- розроблення та здійснення комплексу заходів, спрямованих на поліпшення пожежної безпеки суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління;

- здійснення інших повноважень у сфері цивільного захисту, передбачених цим Кодексом та іншими законодавчими актами.

До повноважень органів місцевого самоврядування у сфері цивільного

захисту належить:

- забезпечення цивільного захисту на відповідній території;
- забезпечення виконання завдань створеними ними ланками територіальних підсистем;
- забезпечення реалізації вимог техногенної та пожежної безпеки на суб'єктах господарювання, що належать до сфери їх управління, які можуть створити реальну загрозу виникнення аварії;
- розроблення та забезпечення реалізації програм та планів заходів у сфері цивільного захисту, зокрема спрямованих на захист населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їх виникненню, забезпечення техногенної та пожежної безпеки;
- керівництво створеними ними аварійно-рятувальними службами, формуваннями та спеціалізованими службами цивільного захисту, місцевою та добровільною пожежною охороною, забезпечення їх діяльності та здійснення контролю за готовністю до дій за призначенням;
- створення за погодженням з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, та підтримання у постійній готовності місцевої системи централізованого оповіщення про загрозу або виникнення надзвичайних ситуацій, здійснення її модернізації та забезпечення функціонування;
- забезпечення оповіщення та інформування населення про загрозу і виникнення надзвичайних ситуацій, у тому числі в доступній для осіб з вадами зору та слуху формі;
- організація робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на відповідній території міст, селищ та сіл, а також радіаційного, хімічного, біологічного, медичного захисту населення та інженерного захисту територій від наслідків таких ситуацій;
- організація та керівництво проведенням відновлювальних робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
- організація та здійснення евакуації населення, майна у безпечні

райони, їх розміщення та життєзабезпечення населення;

- контроль за станом навколишнього природного середовища, санітарно-гігієнічною та епідемічною ситуацією;

- розроблення та здійснення заходів, спрямованих на забезпечення сталого функціонування суб'єктів господарювання в особливий період, що належать до сфери їх управління;

- підготовка пропозицій щодо віднесення міст до груп цивільного захисту та подання їх Раді міністрів Автономної Республіки Крим, відповідним обласним державним адміністраціям;

- віднесення суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління, до категорій цивільного захисту відповідно до основних показників та затвердження їх переліку;

- створення і використання матеріальних резервів для запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;

- завчасне накопичення і підтримання у постійній готовності засобів індивідуального захисту для населення, яке проживає у прогнозованих зонах хімічного забруднення і зонах спостереження суб'єктів господарювання радіаційної небезпеки I і II категорій, та формувань цивільного захисту, а також приладів дозиметричного і хімічного контролю та розвідки;

- взаємодія з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, щодо виконання завдань цивільного захисту;

- організація та забезпечення життєдіяльності постраждалих від надзвичайних ситуацій, а також під час ведення воєнних (бойових) дій або внаслідок таких дій;

- забезпечення складення довідок про визнання особи постраждалою внаслідок надзвичайної ситуації, списків (реєстрів) постраждалих внаслідок надзвичайної ситуації, відповідно до яких надається матеріальна допомога, списків загиблих осіб на підставі їх ідентифікації;

- забезпечення соціального захисту постраждалих внаслідок надзвичайної ситуації, зокрема виплати матеріальної допомоги;

- створення у містах комісій з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій, а в разі виникнення надзвичайних ситуацій - спеціальних комісій з їх ліквідації (за потреби), забезпечення їх функціонування;

- забезпечення навчання з питань цивільного захисту посадових осіб органів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання комунальної власності, здійснення підготовки населення до дій у надзвичайних ситуаціях;

- організація виконання вимог законодавства щодо створення, використання, утримання та реконструкції фонду захисних споруд цивільного захисту;

- визначення потреби фонду захисних споруд цивільного захисту;

- планування та організація роботи з дообладнання або спорудження в особливий період підвальних та інших заглиблених приміщень для укриття населення;

- прийняття рішень про подальше використання захисних споруд цивільного захисту державної та комунальної власності у разі банкрутства (ліквідації) суб'єкта господарювання, на балансі якого вона перебуває, та безхазяйних захисних споруд;

- організація обліку фонду захисних споруд цивільного захисту;

- здійснення контролю за утриманням та станом готовності захисних споруд цивільного захисту;

- організація проведення технічної інвентаризації захисних споруд цивільного захисту, виключення їх за погодженням з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, з фонду захисних споруд цивільного захисту;

- реалізація заходів, спрямованих на поліпшення пожежної безпеки

суб'єктів господарювання комунальної форми власності;

- здійснення інших повноважень у сфері цивільного захисту, передбачених цим Кодексом та іншими законодавчими актами [84].

До додаткових функцій органів публічного управління у сфері цивільного захисту, згідно з Кодексом цивільного захисту віднесено:

1. Планування діяльності єдиної державної системи цивільного захисту:

а) для організації діяльності єдиної державної системи цивільного захисту Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання розробляються та затверджуються:

- план реагування на надзвичайні ситуації (розробляється у масштабі України, галузі, області, міста, району, району у місті, суб'єкта господарювання), а суб'єктами господарювання з чисельністю працюючого персоналу 50 осіб і менше розробляється та затверджується інструкція щодо дій персоналу суб'єкта господарювання у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій;

- план локалізації і ліквідації наслідків аварій на об'єктах підвищеної небезпеки;

- план цивільного захисту на особливий період (розробляється у масштабі України, галузі, області, міста, району, району у місті, а також суб'єкта господарювання, який продовжує роботу у воєнний час та який віднесено до категорії цивільного захисту);

- план основних заходів цивільного захисту України на рік;

- план основних заходів цивільного захисту функціональних і територіальних підсистем та їх ланок на рік;

- план проведення цільової мобілізації для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій державного рівня у мирний час або відповідні заходи в мобілізаційних планах щодо проведення такої цільової мобілізації

(розробляється на всіх рівнях).

2. Облік надзвичайних ситуацій:

а) ведеться єдиний облік надзвичайних ситуацій, зокрема пожеж;

б) центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання зобов'язані вести облік надзвичайних ситуацій, зокрема пожеж, які виникають на їх територіях та об'єктах, подавати у встановленому порядку відповідну статистичну звітність, аналізувати причини виникнення надзвичайних ситуацій та пожеж і вживати заходів до їх недопущення.

3. Аварійно-рятувальне обслуговування суб'єктів господарювання і територій:

а) суб'єкти господарювання та окремі території, на яких існує небезпека виникнення надзвичайних ситуацій, підлягають постійному та обов'язковому аварійно-рятувальному обслуговуванню на договірній основі аварійно-рятувальними службами, які пройшли атестацію в установленому порядку;

б) аварійно-рятувальне обслуговування передбачає надання послуг з проведення відповідних робіт із запобігання виникненню надзвичайних ситуацій (профілактики), локалізації і ліквідації наслідків аварій, інших послуг відповідно до укладеної угоди.

в) суб'єкти господарювання, галузі та окремі території, які підлягають постійному та обов'язковому аварійно-рятувальному обслуговуванню, а також порядок такого обслуговування визначаються Кабміном України.

4. Надання платних послуг аварійно-рятувальними службами:

а) державні, регіональні та комунальні аварійно-рятувальні служби можуть надавати платні послуги, що не суперечать та не перешкоджають їх основній діяльності; перелік платних послуг визначається Кабінетом Міністрів України, а використання коштів, одержаних від наданих платних послуг, здійснюється відповідно до законодавства [84].

Отже, в умовах необхідності забезпечення відповідного рівня захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та переходу країни до сталого розвитку методологічною основою є системний підхід, який дозволяє реалізувати всі функції публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, забезпечити узгодження діяльності всіх інституцій, діяльність яких спрямована на формування і розвиток сфери цивільного захисту, як необхідної передумови запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, реагування на надзвичайні ситуації та ліквідації їх наслідків у мирний час та в особливий період.

1.3. Механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту: теоретико-методологічні основи

Для більш глибокого розуміння сутності та змісту публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту необхідно розкрити суб'єктно-об'єктні відносини, визначити принципи та методи, а також виокремити механізми його формування та реалізації.

Сучасна парадигма публічного адміністрування полягає в розгляді процесу управління як суб'єкт – суб'єктного відношення, що передбачає взаємодію двох підсистем – тієї, хто управляє, і тієї, ким управляють, аналіз цих підсистем як відкритих систем, кожна із яких здатна адекватно реагувати на імпульси одна одної. В результаті публічне управління та адміністрування набуває характеру співуправління; управління надскладними системами, що являють собою вплив на їх власний механізм саморегуляції і самоуправління з метою його оптимізації.

Слід зазначити, що для подальшого розвитку сфери цивільного захисту в сучасних умовах сучасних викликів та ризиків необхідна цілісна система прийняття і здійснення публічно управлінських рішень, тобто формування ефективної та результативної системи публічного управління та адміністрування.

Зазначений процес є поєднанням трьох компонентів: 1) держави, бізнесу, суспільства, як суб'єкту; 2) сфери цивільного захисту (процеси, явища, проблеми та суперечності у сфері цивільного захисту), як об'єкту; 3) публічного управління та адміністрування, як засобу впливу суб'єкту на об'єкт (рис. 1.1).

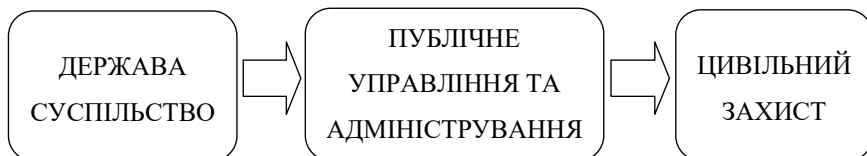


Рис. 1.1. Концептуальна схема публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

Джерело: розробка автора

Слід зазначити, що всі три зазначених на рисунку компоненти потребувані та припускають активну лідируючу участь держави, а формування та реалізація відповідної системи публічного управління та адміністрування стає необхідною передумовою подальшого розвитку сфери цивільного захисту.

Згідно з вимогами статті 6 Кодексу Цивільного захисту України, цивільний захист забезпечується суб'єктами, уповноваженими захищати населення, території, навколишнє природне середовище і майно у мирний час, а також в особливий період – у межах реалізації заходів держави щодо оборони України.

При цьому, координацію діяльності органів виконавчої влади у сфері цивільного захисту у межах своїх повноважень здійснюють: Рада національної безпеки і оборони України; Кабінет Міністрів України.

Також до суб'єктів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту належать інші центральні органи виконавчої влади, які здійснюють державний нагляд у сферах техногенної та пожежної безпеки,

реалізацію державної політики у сферах промислової безпеки, охорони праці та державного гірничого нагляду, управління зоною відчуження і зоною безумовного (обов'язкового) відселення.

Для координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, пов'язаної з техногенно-екологічною безпекою, захистом населення і територій, запобіганням і реагуванням на надзвичайні ситуації, суб'єктами цивільного захисту виступають:

- Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (утворюється Кабінетом Міністрів України);
- регіональні комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (утворюються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями);
- місцеві комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій (утворюються районними державними адміністраціями, виконавчими органами міських рад, районними у містах та селищними радами);
- комісії з питань надзвичайних ситуацій (утворюються керівними органами підприємств, установ та організацій).

Також до суб'єктів цивільного захисту відносяться спеціальні комісії з ліквідації надзвичайної ситуації, які утворюються для координації робіт з ліквідації конкретної надзвичайної ситуації та її наслідків на державному, регіональному, місцевому та об'єктовому рівнях [84].

Суб'єктами публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту об'єднаної територіальної громади виступають:

- підрозділ виконавчого комітету відповідної місцевої ради, до сфери відання якого належить управління у сфері цивільного захисту, наприклад організація системи оповіщення, запобігання надзвичайним ситуаціям, організація протипожежної безпеки (посадова особа або група

посадових осіб, що керують всіма суб'єктами, залученими до цивільного захисту на території відповідної громади);

- комісія з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій – колективний орган управління у сфері цивільного захисту, який створюють органи місцевого самоврядування для координації дій різних місцевих органів влади, підприємств, установ і організацій (розроблення алгоритму дій при виникненні надзвичайної ситуації, програм техногенно-екологічної безпеки, планів заходів для запобігання настанню надзвичайних ситуацій чи зменшення негативного впливу діяльності об'єктів підвищеної небезпеки тощо). Голова комісії – голова ОТГ, а її члени – представники структурного підрозділу з питань цивільного захисту / посадова особа, керівники спеціалізованих служб цивільного захисту, поліції тощо;

- місцеві пожежно-рятувальні підрозділи (МПП), які створюють органи місцевого самоврядування і які перебувають на їхньому утриманні;

- добровільні пожежно-рятувальні підрозділи – утворення, які можуть виникнути шляхом самоорганізації населення в громадське об'єднання або ж можуть бути створені органами місцевого самоврядування за взірцем місцевого пожежно-рятувального підрозділу і складаються з осіб, що виявили бажання брати участь у ліквідації надзвичайних ситуацій на безплатній основі; Слід зазначити, що Створення добровільного пожежно-рятувального підрозділу органами місцевого самоврядування на кшталт МПП проводиться відповідно до Постанови КМУ від 17.07.13 р. №564 Про затвердження Порядку функціонування добровільної пожежної охорони [187];

- спеціалізовані служби цивільного захисту: виконують завдання у сфері цивільного захисту на території об'єднаної територіальної громади відповідно до функціональної спрямованості підприємств, установ та організацій, на базі яких їх створено (наприклад, комунально-технічні

служби допомагають у ліквідації наслідків надзвичайної ситуації (розчищення заметів); служби енергетики – відновлюють електропостачання тощо;

- добровільні пожежні – особи з числа тих, що постійно проживають на території ОТГ та виявили бажання, незалежно від своєї зайнятості, безплатно допомагати в гасінні пожеж, одоланні наслідків надзвичайної ситуації, пройшли відповідну підготовку і залучаються безпосередньо до гасіння пожеж на добровільних засадах для посилення МПРП [183].

Отже, в якості суб'єкта публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту виступають органи державної влади, органи місцевого самоврядування, суб'єкти господарювання, що забезпечують діяльність сфери цивільного захисту. У свою чергу, для того, щоб не випустити з аналізу інші елементи сфери цивільного захисту, вважаємо за необхідне застосовувати більш широке поняття – суб'єкти впливу у сфері цивільного захисту, під якими пропонуємо розуміти цільові групи, які безпосередньо впливають на функціонування сфери цивільного захисту, наприклад, контролюючі органи.

Так, контроль за технічним станом об'єктів, дотримання вимог безпеки здійснюють відповідні державні інспекції, а також відповідні комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій.

При цьому, контроль за діяльністю органів управління та сил цивільного захисту здійснюється у порядку, встановленому Конституцією і законами України, а громадський контроль за додержанням законодавства та інших нормативно-правових актів з питань цивільного захисту здійснюється громадськими організаціями з питань цивільного захисту відповідно до їх статутів [84].

До об'єктів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту доцільно віднести регіони, території, об'єкти, а також явища та проблемні ситуації, які виникають в сфері цивільного захисту та

потребують невідкладного вирішення; об'єкти, які забезпечують стале функціонування сфери цивільного захисту, руйнація або пошкодження яких може призвести до порушення діяльності сил цивільного захисту (аварійно-рятувальних формувань, спеціалізованих служб та інших формувань цивільного захисту, призначених для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт з ліквідації надзвичайних ситуацій [84]) у запобіганні, протидії та ліквідації надзвичайних ситуацій, і, як наслідок – до можливих людських жертв, значних матеріальних збитків, забруднення довкілля, погіршення екологічної ситуації тощо.

Важливою теоретико-методологічною основою публічного управління та адміністрування є обґрунтування принципів функціонування системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту. Адже в залежності від принципів публічного управління та адміністрування визначається, в тому числі, ефективність і результативність цивільного захисту та розв'язання існуючих безпекових проблем суспільства в цілому.

Термін «принцип» походить від латинського слова, що означає основні, найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості. Принципи публічного управління та адміністрування – це фундаментальні істини, позитивні закономірності, керівні ідеї, основні положення, норми поведінки, що відображають закони розвитку відносин управління та адміністрування, сформульовані у вигляді певного наукового положення, закріпленого переважно у правовій формі, на основі якого будується і функціонує апарат публічного управління та адміністрування [133].

Малиновський В. вважає, що принципи публічного адміністрування – це основні положення управлінської діяльності, що відбивають зміст закономірностей, закріплюються в нормативно-правовій практичній діяльності [128].

Ми погоджуємося з науково-методологічним підходом систематизації принципів публічного управління та адміністрування Малиновського В.,

який розрізняє три групи принципів: загальносистемні, структурні та спеціалізовані. До загальносистемних принципів належать: принцип об'єктивності управління; демократизму; правової впорядкованості; законності; розподілу влади; публічності; поєднання централізації і децентралізації та ін. У групі структурних принципів виділяють: структурно-цільові; структурно-функціональні; структурно-організаційні; структурно-процесуальні принципи. Групу спеціалізованих принципів державного управління утворюють: принципи державної служби; принципи роботи з персоналом управління; принципи інформаційного забезпечення державного управління; принципи діяльності органу виконавчої влади; принципи прийняття управлінських рішень [125].

Нижник Н. і Машков О. виокремлюють суспільно-політичні принципи, структурні принципи, принципи публічно-управлінської діяльності [146].

У наукових працях з публічного управління та адміністрування також виокремлюються такі принципи: загальні (принципи системності, об'єктивності, саморегулювання, зворотного зв'язку, оптимальності, інформаційної достатності, демократизму, гласності, змагальності, стимулювання); часткові (принципи, що застосовуються у різних підсистемах чи суспільних сферах, і принципи, що застосовуються при аналізі різних суспільних явищ, організацій, інститутів); організаційно-технологічні (єдиноначальності, поєднання державного, регіонального і місцевого управління, конкретності, поділу праці, принцип ієрархії, делегування повноважень та ін.) [125; 133; 146].

Згідно Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 р., № 1160-IV, принципами державної регуляторної політики повинні бути наступні: доцільність; адекватність; ефективність; збалансованість; передбачуваність; прозорість та врахування громадської думки [184].

Згідно зі статтею 7 Кодексу цивільного захисту України, основними принципами здійснення цивільного захисту є:

- гарантування та забезпечення державою конституційних прав громадян на захист життя, здоров'я та власності;
- комплексний підхід до вирішення завдань цивільного захисту;
- пріоритетність завдань, спрямованих на рятування життя та збереження здоров'я громадян;
- максимально можливе, економічно обґрунтоване зменшення ризику виникнення надзвичайних ситуацій;
- централізація управління, єдиноначальності, підпорядкованості, статутної дисципліни Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту, аварійно-рятувальних служб;
- гласність, прозорість, вільне отримання та поширення публічної інформації про стан цивільного захисту, крім обмежень, встановлених законом;
- добровільність – у разі залучення громадян до здійснення заходів цивільного захисту, пов'язаних з ризиком для їхнього життя і здоров'я;
- відповідальності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування за дотримання вимог законодавства з питань цивільного захисту;
- виправданого ризику та відповідальності керівників сил цивільного захисту за забезпечення безпеки під час проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт [84].

На нашу думку, публічне управління та адміністрування у сфері цивільного захисту також має відповідати таким принципам: науковій обґрунтованості та гнучкості; цілісності та упорядкованості; мотиваційності та відповідальності; екологічності та економічності; прозорості та відкритості; результативності та ефективності; інформатизації та дебіюрократизації тощо.

Критерієм ефективності застосування принципів публічного управління та адміністрування є досягнення системності процесу публічного управління та адміністрування, а також забезпечення сталого розвитку країни

в цілому та окремих сфер та галузей, зокрема, в тому числі сфери цивільного захисту, якщо нами досліджується публічне управління та адміністрування саме у зазначеній сфері.

Важливу роль у питаннях забезпечення процесу публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту відіграють обрані методи, під якими розуміється сукупність засобів і прийомів впливу держави через законодавчі й виконавчі органи на відповідні суб'єкти з метою створення або забезпечення умов їх діяльності [45].

Нижник Н. вважає, що методи публічного адміністрування – це способи, прийоми практичної реалізації його суб'єктами завдань і функцій в повсякденній діяльності на основі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах і у відповідній формі [42].

На думку Дзюндзюка В., Мельтюхової Н. та інших, методи публічного адміністрування – це певні способи практичного виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх адміністративних зобов'язань, що відповідають характеру й обсягу наданої їм компетенції [47].

Під методами діяльності органів публічної влади Діденко Н. розуміє конкретні прийоми і способи організації роботи та безпосереднього функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування і виділяє такі найбільш поширені методи публічного управління та адміністрування: правового регулювання, організаційно-розпорядчі (адміністративні), економічні, соціально-політичні, соціально-психологічні та морально-етичні [202].

Висоцький О., Висоцька О., Шаров Ю. вважають, що метод публічного адміністрування – це спосіб практичної реалізації управлінських функцій шляхом діалогічно-організаційного та організаційно-розпорядчого впливу суб'єкта управління на поведінку і суспільну діяльність керованого об'єкта з метою реалізації їх взаємоузгоджених інтересів. При цьому вони виокремлюють такі види методів публічного адміністрування, як: адміністративні, економічні, правові [21].

Погоджуючись з думкою зазначених науковців, вважаємо їх доповнити ще й соціально-психологічними. Тому до методів реалізації публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту нами віднесено:

- адміністративні, які ґрунтуються на застосуванні адміністративних актів і процедур, які обов'язкові до виконання суб'єктами сфери цивільного захисту;
- правові, які базуються на законодавчо-правових та нормативно-правових інструментах у сфері цивільного захисту;
- економічні, що передбачають створення державою умов, які роблять відповідну діяльність суб'єктів у сфері цивільного захисту вмотивованою, при цьому держава впливає на їх діяльність через відповідні економічні інструменти та стимули;
- соціально-психологічні, які базуються на відкритості інформації та широкій участі суспільства в публічному управлінні та адмініструванні у сфері цивільного захисту, і передбачають роз'яснення і популяризацію відповідних заходів серед населення щодо запобігання надзвичайним ситуаціям.

Слід зазначити, що провідні українські науковці у галузі публічного управління та адміністрування до особливостей методів публічного адміністрування відносять такі:

- у методах знаходить своє вираження публічний інтерес;
- вони реалізуються в процесі публічного адміністрування;
- методи виражають упорядковуючий вплив публічної адміністрації на поведінку суб'єктів суспільства та становлять зміст цього впливу;
- у методах публічного адміністрування завжди міститься керівна воля держави, яка проявляється у юридично владних приписах публічної адміністрації;
- вони використовуються суб'єктами публічної адміністрації, як засіб реалізації закріпленої за ними компетенції. Це означає, що юридична

сила методів завжди знаходиться в межах повноважень того органу, який їх використовує;

- методи, як і будь-який зміст, мають свою форму, своє зовнішнє вираження. Для методів публічного адміністрування засобом зовнішнього вираження є форми публічного адміністрування (правові і неправові);
- вибір конкретних методів публічного адміністрування знаходиться у прямій залежності не тільки від особливостей організаційно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, а насамперед – від особливостей об'єкта впливу (індивідуальний чи колективний, форма власності, адміністративно-правовий статус тощо) [42; 43; 47; 54].

В умовах сучасних глобальних трансформацій та викликів питання розгляду змісту та особливостей механізмів формування та реалізації публічного управління та адміністрування (в незалежності від сфери її застосування) є надзвичайно актуальним. Адже механізми публічного управління та адміністрування є самостійною підсистемою у будь-якій публічно управлінській системі. Більше того, саме механізми публічного управління та адміністрування об'єднують суб'єктну і об'єктну підсистеми в цілісну систему.

Розглянемо сутність та зміст механізмів публічного управління та адміністрування, в тому числі у сфері цивільного захисту.

Загалом публічне управління та адміністрування впроваджується органами державної влади та управління, а також суб'єктами організаційної інфраструктури в управлінську практику через відповідні механізми.

Механізм публічного управління та адміністрування – це складна управлінська категорія, тому науковці акцентують увагу на різних аспектах цього суспільного феномену.

Слід зазначити, що стосовно механізмів публічного управління та адміністрування взагалі немає якогось одного загально визнаного підходу у тлумаченні.

Наприклад, Нижник Н. та Машкова О. вважають, «механізм управління

це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта» [146].

Спорідненим до наведеного є й визначення В. Маліновського, для якого механізми публічного адміністрування – це сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів, що базуються на принципах наукової обґрунтованості, об'єктивності цілісності, узгодженості з використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління [128].

В той же час, Терещенко Д. розглядає механізм публічного управління та адміністрування, як систему, яка становить компонентну структуру, складовими якої є цілі, завдання, принципи, функції, суб'єкти й об'єкти, методи та форми публічного управління та адміністрування, які у своїй взаємодії та взаємозв'язку обумовлюють політику країни у певній сфері, реалізація якої сприятиме досягненню стратегічної мети та виконанню регулюючої функції держави у сфері публічного управління та адміністрування [224].

Бакуменко В. та Князев В., формулюють сутність механізму публічного (державного) управління, як практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Поряд з цим вони підкреслюють, що це система політичних, економічних, соціальних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління [258].

Авер'янов В. виокремлює такі елементи механізму публічного управління: систему органів виконавчої влади; сукупність правових норм, що регламентують організаційну структуру системи органів виконавчої влади і процеси її функціонування та розвитку. Він зазначає, що через механізм публічного (державного) управління здійснюється реалізація владних відносин [258].

Зюзь О. під науковою дефініцією «механізм публічного управління»,

визначає спосіб узгодження інтересів суб'єкта та об'єкта публічного управління щодо реалізації спільно виробленої мети [74].

Якимчук А. та Корецький О. визначають поняття механізм публічного управління, як систему, яка забезпечує практичну реалізацію публічного управління та досягнення визначених цілей, і має свою структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим та інформаційним забезпеченням, і також розглядають комплексний механізм публічного управління та адміністрування, який, на їх погляд, може складатися з таких видів механізмів:

- економічного (механізм публічного управління банківською, грошово-валютною, інвестиційною, інноваційною, кредитною, податковою, страховою діяльністю тощо);
- мотиваційного (сукупність командно-адміністративних та соціально-економічних стимулів, які спонукають державних службовців до високоефективної роботи);
- організаційного (об'єкти, суб'єкти публічного управління, їх цілі, завдання, функції, методи управління та організаційні структури, а також результати їх функціонування);
- політичного (механізми формування економічної, соціальної, фінансової, промислової політики тощо);
- правового (нормативно-правове забезпечення: закони, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, а також методичні рекомендації, інструкції тощо) [258].

Шатило О. вважає, що механізми публічного адміністрування – це спеціальні засоби, що забезпечують здійснення регулюючого впливу публічних адміністрацій на соціально-економічні територіальні системи різних рівнів (села, селища, райони у містах, міста, райони, області) з метою забезпечення гідних умов життєдіяльності людей, що проживають у державі, та громадян України, що тимчасово проживають за її межами. А за

особливостями побудови механізми публічного адміністрування, на її думку, поділяються на цільові (спрямовані на досягнення певної мети) механізми публічного адміністрування, механізми функціонування системи публічного адміністрування на різних етапах суспільного розвитку країни та механізми здійснення процесу публічного адміністрування різними владними органами та окремими посадовими особами [255].

На думку Шатило О., механізм функціонування системи публічного адміністрування представляє структуру системи публічного адміністрування, яка відповідає діючому законодавству, наявні зв'язки між її підсистемами та усіма органами, що входять до їх складу, а також особливості функціонування системи публічного адміністрування та взаємодію між її елементами. На сьогодні система публічного адміністрування в Україні складається з органів державної влади (Президент, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, їх територіальні представництва, місцеві державні адміністрації, органи юстиції України) та органів місцевого самоврядування (обласні, районні, міські, районні в містах (у разі їх створення), сільські та селищні ради), що знаходяться у безперервній взаємодії, виконуючі покладені на них функції. Складності чинному механізму функціонування системи публічного адміністрування додає змінюваність усіх елементів системи, зв'язків між ними та середовища, в якому він діє [255].

Мельник А., Оболенський О., Васша А. вважають, що механізм публічного адміністрування – це система, яка забезпечує практичну реалізацію публічного адміністрування та досягнення визначених цілей, яка має свою структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим та інформаційним забезпеченням [133].

Отже, еволюція наукової думки характеризується трансформацією державного управління в категорію публічного або суспільного, набуває значення взаємодія між представниками громадських, приватних і державних структур, оскільки саме вони приймають суспільно значущі рішення та

здійснюють управлінські функції. При цьому, на думку науковців, механізм публічного управління та адміністрування здатен «формуванню солідарність між державою та суспільством» [149; 245].

На нашу думку, механізм публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту представляє собою сукупність принципів, форм, методів, інструментів, засобів, важелів, стимулів, заходів (правових, соціально-економічних, політичних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних та інших) та способів (правила) їх застосування суб'єктом по відношенню до об'єкта в межах діючого законодавства з метою запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, реагування на надзвичайні ситуації та ліквідації їх наслідків у мирний час та в особливий період.

Зазначений механізм включає в себе перелік опосередкованих системними взаємозв'язками компонентів, складених із сукупності елементів, що перебувають у загальному взаємозв'язку та взаємообумовленості, і відбиває складну систему безпекових відносин між державою, як суб'єктом публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту та відповідними суб'єктами з приводу відповідних об'єктів цивільного захисту.

Тобто, на наш погляд, результатом застосування тих чи інших механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту має стати формування безпекової політики за всіма її напрямками.

В межах проведеного дослідження нами було виокремлено такі механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту: політико-адміністративний, інституційно-правовий, організаційно-економічний, інформаційно-комунікаційний (рис. 1.2).

Основою політико-адміністративного механізму публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту є: необхідність врахування питань функціонування сфери цивільного захисту при розробці, прийнятті та реалізації політичних рішень, а також при аналізі та оцінці результатів і наслідків прийнятих будь-яких політичних рішень; участь нашої країни у



Рис. 1.2. Система публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

Джерело: розробка автора

міжнародному співробітництві в сфері цивільного захисту у відповідності до українського законодавства та міжнародних угод з обов'язковим урахуванням національних інтересів; розвиток міждержавної та міжрегіональної інтеграції в сфері цивільного захисту (в тому числі європейська інтеграція України).

Політико-адміністративний механізм публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту передбачає такі інструменти: реалізацію міжнародних, національних, регіональних, місцевих, галузевих та цільових програм (проектів) в зазначеній сфері; координація прийняття політичних рішень та реалізації проектів у сфері цивільного захисту на різних рівнях: між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадами, підприємцями, громадськими організаціями, освітньо-науковими установами, іншими організаціями та підприємствами, в тому числі в межах реалізації публічно-приватного партнерства; ліцензії; санкції; штрафи; заборони; квоти; державний нагляд тощо.

Окрім того, до інструментів адміністративних (розпорядчих) методів можна віднести ліцензування, звернення, зокрема у вигляді запитів, складання переліків обов'язково наданої інформації та реєстрів інформаційного ресурсу, заборона на поширення певної інформації тощо [203].

Важливим аспектом системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту є формування нормативно-правової та інституційної бази, що має поєднувати стабільність і своєчасне коригування інтересів суб'єктів державної політики відповідно до суспільних змін, сприятиме створенню реально діючих механізмів, що забезпечуватимуть дотримання законодавства в зазначеній сфері.

Тому пропонуємо виокремити інституційно-правовий механізм публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, який формує система законодавчих та нормативно-правових актів держави за допомогою якої забезпечується належне функціонування сфери цивільного

захисту; забезпечується гармонізація українського законодавства в зазначеній сфері із міжнародним законодавством, в тому числі європейським.

Інституційно-правовий механізм публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту базується на таких інструментах: Конституція України; нормативно-правові акти: ВРУ, Президента, Кабінету Міністрів, міністерств і відомств, органів місцевого самоврядування; кодекси, стратегії, концепції, програми тощо.

Основним законом, який регулює відносини, пов'язані з захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, та визначає повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, права й обов'язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності є Кодекс цивільного захисту України [84].

Кодекс цивільного захисту України також регламентує діяльність органів державної влади у сфері забезпечення захисту суспільства та держави та забезпечує усунення дублюючих управлінських функцій органів публічної влади, кодифікацію законодавства, що регулює надзвичайні ситуації та уніфікацію термінологічної бази нормативно-правових актів цивільного захисту. Окрім того, Кодекс цивільного захисту України регулює всі суспільні відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від випадків виникнення надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної національної системи цивільного захисту [84].

Окрім того, нормативно-правову базу сучасного публічного управління та адміністрування з питань профілактики настання надзвичайних ситуацій складають закони України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України тощо. Зокрема, окрім Кодексу цивільного захисту України, важливими є наступні інструменти правового регулювання

цивільного захисту: Закон України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації»; Закон України «Про об'єкти підвищеної небезпеки»; Закон України «Про перевезення небезпечних вантажів»; Закон України «Про правовий режим воєнного стану»; Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану»; Закон України «Про основи національної безпеки України» тощо.

Отже, нормативно-правове забезпечення спирається на удосконалення законодавства, яке регламентує всебічний розвиток сфери цивільного захисту (закони, постанови, стратегічні документи, програми). В той же час, реалізація правових норм та впровадження стратегій у сфері цивільного захисту передбачає застосування організаційно-економічного механізму публічного управління та адміністрування з метою забезпечення сфери цивільного захисту необхідними ресурсами: людськими, матеріальними, фінансовими тощо.

Тому, на наш погляд, важливим є виокремлення організаційно-економічного механізму публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту та використання його можливостей, що має забезпечити процес розвитку системи цивільного захисту шляхом адаптації відповідних форм, методів, інструментів та ресурсів публічного управління та адміністрування до сучасних безпекових вимог суспільного розвитку. Тому існує нагальна потреба дослідження особливостей організаційно-економічного механізму публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

Слід зазначити, що питання, пов'язані з теоретико-методологічними аспектами функціонування організаційно-економічного механізму публічного управління та адміністрування широко досліджуються в науковій літературі. Організаційно-економічний механізм розглядається, як система, в якій є елементи організаційної та економічної дії на процеси управління, де здійснюється цілеспрямоване перетворення впливу управлінських елементів на об'єкт управління. Зазначена система містить підсистеми, пов'язані з

управлінням, регулюванням, стимулюванням, координацією, мотивацією [13].

Організаційно-економічний механізм має забезпечувати функціонування та дію наявних елементів організаційно-економічної системи та організацію взаємодії між вказаними елементами з метою досягти встановлених цілей [111].

Узагальнюючи думки науковців [57; 60; 63; 111], можна констатувати, що організаційно-економічний механізм публічного управління та адміністрування – це система організаційно-економічних засобів (цілей, принципів, завдань, методів, інструментів, форм, важелів і стимулів) цілеспрямованого управлінського впливу суб'єкта на інституції та процеси розвитку відповідної сфери (галузі тощо) за допомогою яких виконуються взаємопов'язані функції для досягнення поставленої мети і розв'язання існуючих проблем та суперечностей.

Організаційно-економічний механізм публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту є сукупністю передбачених законодавством організаційних, фінансових та економічних стимулів, важелів та інструментів за допомогою яких забезпечується (або має забезпечуватися) стійке функціонування сфери цивільного захисту та її інвестиційно-інноваційний розвиток за рахунок визначених законодавством джерел фінансування.

Фінансування заходів у сфері цивільного захисту здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, коштів суб'єктів господарювання, інших не заборонених законодавством джерел.

При цьому, фінансове забезпечення діяльності центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, інших центральних органів виконавчої влади, що здійснюють державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки, реалізацію державної політики у сфері промислової безпеки, охорони праці та державного гірничого нагляду, управління зоною відчуження і зоною

безумовного (обов'язкового) відселення, здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України. Фінансове забезпечення діяльності підрозділів з питань цивільного захисту, що функціонують у складі центральних органів виконавчої влади, також здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України [84].

Фінансове забезпечення діяльності сил цивільного захисту здійснюється за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, коштів суб'єктів господарювання, інших не заборонених законодавством джерел, а фінансове забезпечення діяльності підрозділів з питань цивільного захисту суб'єктів господарювання здійснюється за рахунок коштів таких суб'єктів господарювання.

Слід зазначити, що матеріально-технічне забезпечення центральних органів виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та суб'єкти господарювання забезпечують підпорядковані їм підрозділи з питань цивільного захисту, сили цивільного захисту та інші організації, діяльність яких спрямована на виконання завдань і заходів з питань цивільного захисту, засобами цивільного захисту, іншим майном, службовими, навчальними, господарськими та підсобними приміщеннями, іншими об'єктами та спорудами (пожежними депо, сховищами для техніки, тренувальними залами, спортивними майданчиками), складськими площами в обсягах, необхідних для їх діяльності, а також надають у встановленому порядку земельні ділянки для їх розташування.

При цьому, земля, вода, інші природні ресурси, а також майно, що належать центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, центральним органам виконавчої влади, що здійснюють державний нагляд у сфері техногенної та пожежної безпеки, реалізацію державної політики у сфері промислової безпеки, охорони праці та державного гірничого нагляду, управління зоною відчуження і зоною безумовного (обов'язкового)

відселення, є державною власністю та закріплюється за їх силами цивільного захисту, навчальними закладами та науковими установами, іншими підрозділами та об'єктами, що належать до сфери їх управління, на праві оперативного управління [84].

Отже, джерела фінансування складаються з коштів державного та місцевих бюджетів, коштів юридичних та фізичних осіб, допомоги іноземних партнерів, кредитних ресурсів фінансових установ, різноманітних фондів, коштів суб'єктів господарювання, грантових надходжень тощо формують основні напрями вкладень у розвиток цивільного захисту. Окремими економічними інструментами у публічному управлінні та адмініструванні у сфері цивільного захисту є відповідні напрями політики держави (грошово-кредитна, фінансова, податкова, бюджетна, інвестиційно-інноваційна тощо).

Організаційно-економічний механізм публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, як складна соціально-економічна цілісність не може ефективно функціонувати, з одного боку, без єдиного центру, що виконує функції цілепокладання, координації та оптимізації структури для всієї системи (держави), а з іншого без самоврядування на місцях, наділеного достатніми повноваженнями і матеріальними можливостями для оперативного маневру і гнучкого регулювання розвитку сфери цивільного захисту з урахуванням місцевих особливостей і локальних змін оперативної обстановки. Призначення політики публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту – чітко розмежувати, і в той же час поєднувати на засадах системного підходу політичні, адміністративні, організаційні, економічні, соціальні та інші функції підсистем.

Отже, організаційно-економічний механізм публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту можна визначити, як поєднання елементів організаційного та економічного впливу в процесі регулювання з метою забезпечення реалізації цільових пріоритетів об'єктом управлінської діяльності за рахунок методів, важелів, інструментів, способів на основі

розробленої державної політики та здійснення функцій планування, організації, мотивації, координації та контролю та передбачає організаційне, фінансово-економічне та техніко-технологічне забезпечення публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

Організаційно-економічний механізм формування та реалізації державної промислової політики охоплює такі інструменти: державні інвестиції; економічні нормативи та ліміти; амортизаційні відрахування; митні тарифи; податки та збори; державні цільові програми і проекти; лізинг; страхування; субсидії; цільове фінансування на безповоротній основі й надання безвідсоткових кредитів; забезпечення переважного права землекористування земельною ділянкою державної або комунальної власності для реалізації того чи іншого проєкту у сфері цивільного захисту; забезпечення за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів та з інших джерел, не заборонених законом, будівництва об'єктів суміжної інфраструктури (автомобільних шляхів, ліній зв'язку, засобів тепло-, газо-, водо- та електропостачання, інженерних комунікацій тощо), необхідних для реалізації відповідних проєктів у сфері цивільного захисту тощо.

Пропонуємо також виокремити інформаційно-комунікаційний механізм публічного управління та адміністрування, який має сприяти висвітленню особливостей формування та реалізації державної політики у сфері цивільного захисту та застосування інформаційно-агітаційних кампаній з метою просвіти населення щодо недопущення та протидії надзвичайних ситуацій.

Тобто в сучасних умовах органам публічної влади з метою оптимізації своєї діяльності необхідна підтримка громадськості, ефективний зворотний зв'язок між нею та суспільством. При цьому зворотний зв'язок – це важливий інструмент для визначення ключових проблем та очікувань громадськості у сфері цивільного захисту. При цьому інформаційно-комунікаційні зв'язки влади і суспільства складаються в процесі розгортання відкритого форуму ідей, якими обмінюються ці два контрагенти у питаннях цивільного захисту.

Вважаємо, що для того, щоб відбулися позитивні зміни у комунікації органів публічної влади з громадськістю, потрібен перехід до розуміння комунікації, як інструмента стратегічного управління та необхідної складової системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

Інформаційно-комунікаційний механізм публічного управління та адміністрування має сприяти висвітленню особливостей реформ у сфері цивільного захисту, а також популяризації концепції безпековості розвитку суспільства через застосування інформаційних кампаній та методів морально-психологічного впливу.

Інформаційно-комунікаційний механізм є важливим напрямом державного впливу щодо напрямів реалізації публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту через інформаційну та мотиваційну складові шляхом проведення роз'яснювальної роботи, інтерактивного діалогу, нарад, тренінгів, презентаційних заходів, прес-брифінгів, прес-релізів, публікації звітів та оприлюднення прогнозів та очікувань щодо напрямів реформування сфери цивільного захисту, створення комунікаційних майданчиків фахівців у сфері цивільного захисту.

В цілому, на наш погляд, механізм публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту доцільно розглядати, як систему, яка становить компонентну структуру, складовими якої є цілі, завдання, принципи, функції, суб'єкти й об'єкти, методи та форми державного впливу на розвиток сфери цивільного захисту, які у своїй взаємодії та взаємозв'язку обумовлюють державну політику у зазначеній сфері, реалізація якої сприятиме забезпеченню безпеки людини та територій та досягненню стратегічної мети – сталого розвитку держави.

Слід зазначити, що сутність та зміст державної політики у сфері цивільного захисту доцільно роз'яснювати, як через традиційні інструменти (прес-брифінги, прес-релізи, колонки та інтерв'ю у ЗМІ, конференції та круглі столи з українськими та іноземними експертами, зустрічі в регіонах з

представниками бізнесу, академічного середовища, журналістами, вихованцями дитячих садків, учнями шкіл, здобувачами вищої освіти тощо), так і на платформах Facebook, Twitter, Youtube, Instagram, які дозволяють доносити ключові меседжі і формувати певні очікування у широкої аудиторії (суб'єктів цивільного захисту, громад, населення тощо).

На нашу думку, процес модернізації системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту – це справа не тільки органів державної влади: він вимагає широкого залучення громадян, перш за все, на етапі визначення мети, цілей і завдань реформ, а також тісного партнерства між державними і недержавними секторами.

Все це ставить перед державою нові виклики у сфері комунікацій і вимагає нових засобів та інструментів, а саме, комунікація безпосередньо з широкими верствами населення (причому зрозумілою мовою, а не складними термінами цивільного захисту), широке використання цифрових медіа та візуальних компонентів, проведення постійних зустрічей з різними групами населення в усіх регіонах країни – так звані town hall meetings.

Також, органи державної влади та місцевого самоврядування в сучасних умовах повинні активно бути присутніми в ЗМІ, а також, певною мірою, виконувати функцію медіа, пояснюючи складні процеси, публікувати різноманітну аналітичну інформацію за напрямками реалізації державної політики у сфері цивільного захисту.

До основних складових системи стратегічних комунікацій, поєднання яких уможливорює ефективний зворотний зв'язок також слід віднести дії в кіберпросторі, включаючи соціальні мережі; внутрішня комунікація (внутрішній PR). Налагодження комунікації між публічною владою та громадськістю дозволить створити ефективний інструмент для реагування на надзвичайні ситуації і своєчасне задоволення потреб громадян в контексті забезпечення необхідного рівня їх цивільного захисту в умовах існуючих викликів сьогодення.

Надзвичайно важливою складовою публічного управління та

адміністрування у сфері цивільного захисту є система оповіщення – комплекс організаційно-технічних заходів, апаратури і технічних засобів оповіщення, апаратури, засобів та каналів зв'язку, призначених для своєчасного доведення сигналів та інформації про виникнення надзвичайних ситуацій до центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій та населення [84].

Отже, на основі проведених досліджень можна укласти, що тільки при забезпеченні реалізації на державному рівні вищенаведених цілей, принципів, методів, механізмів та інструментів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, відкриються додаткові можливості щодо забезпечення потреб суспільства в запобіганні та захисті від надзвичайних ситуацій, як необхідної передумови підвищення рівня життя населення. Крім того, в сучасних умовах подальший розвиток сфери цивільного захисту в Україні є невід'ємною складовою сталого розвитку країни, є необхідною передумовою забезпечення національної безпеки та державного суверенітету.

РОЗДІЛ 2.

РОЗВИТОК СФЕРИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ: ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ТА ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

2.1. Історичні аспекти зародження та становлення сфери цивільного захисту на теренах сучасної України

Історична трансформація суспільних систем і динамізм формування сучасного цивілізаційного простору супроводжуються глибокими соціальними протиріччями через невирішеність безпекових питань, що зумовлює посилення наукового інтересу до проблем зародження та становлення системи цивільного захисту в контексті необхідності дотримання безпекової траєкторії еволюційного розвитку людства, в тому числі на теренах сучасної України.

Становлення державності будь-якої країни безпосередньо пов'язане з прагненням громадян колективно протистояти надзвичайним ситуаціям різного характеру: природних катаклізмів, стихійних лих і катастроф, небезпеки при військових конфліктах. Українська держава протягом усієї своєї історії часто стикалася з різного роду надзвичайними ситуаціями, що зумовило прийняття заходів по створенню сил щодо захисту населення від тієї чи іншої небезпеки. Про це свідчать збережені документи, які регламентували даний вид діяльності.

Так, пожежна охорона зародилася в той момент, коли стало відомо, що вогонь має дві сторони – не тільки корисну, а й руйнівну. Мирне хатне вогнище дає тепло, затишок і смачну їжу, руйнівна ж сила вогню пробуджується, коли втрачається над ним контроль, що призводить до пожежі [23].

Історичні джерела оповідають про явища вогняної стихії на українських

землях, що налічує 1000 років. За часів Київської Русі через поселення побудованих з дерева, їхньої скупченості, необережного поводження з вогнем – створювали умови для виникнення пожеж, причому вони носили спустошливий характер.

Стародавню дерев'яну Київську Русь нещадно випалювали блискавки, палили ворожі чужі племена, палили самі князі в міжусобних війнах, потім палили татари тощо...

Давньоруська держава – Київська Русь – утворилася в 882 р., коли князь Олег переніс центр держави до Києва, оголосивши, що «це буде мати містам руським». Вогняні смерчі завдавали Русі, де здавна споруджували здебільшого дерев'яні будівлі, особливо великих збитків. Давньоруські умільці, використовуючи тільки сокиру, не застосовуючи ані каміння, ані цвяхів, створювали з дерева храми і хати, палаци і фортеці. Але переважній більшості цих споруд руського зодчества не вдалося простояти і десятиліття. Вогонь на Русі використовували і як зброю в міжусобних зіткненнях князівств [222].

Природні явища доповнювали цю картину. Найперший wspomин про сезон аномальної спеки на Русі датується 1092 р. На всій території від сильної спеки без дощів висохли поля. Як свідчить «Повість врем'яних літ», самозаймання виникали по лісах та болотах. Такі кліматичні явища, судячи з літописів, траплялися приблизно раз на півстоліття. Вони часто супроводжувалися буревіями [159].

У давньоруській державі відбувалася величезна кількість пожеж. Літописи, свідчення очевидців, праці істориків розповідають про численні пожежі, палали міста Юр'єв (м. Біла Церква) в 1095 р., Чернігів у 1239 р., Львів – у 1339 і 1381 рр. Безліч дерев'яних будівель та скупченість споруд створювали ідеальні умови для розвитку пожеж, які через це носили спустошливий характер. У червні 1124 р. в м. Києві почалася велика пожежа, після якої місто просто зникло з історичних згадок на багато років [55].

На українських землях жах перед розгулом полум'я та його наслідками

ніколи не полишав людей у спокої, бо споконвіку житло та місця праці зводилися з матеріалів, котрі піддавалися знищенню вогнем. Найчастіше пожежі виникали через недотримання правил пожежної безпеки: необережне поводження з вогнем, неправильне влаштування пічного опалення, скупченість дерев'яних будівель тощо. На ґрунті особистих та майнових непорозумінь часто коїлися підпали. Напади чужинських племен, міжусобна боротьба за владу князів, військові дії – доповнювала цю загрозливу картину.

Початок організованої боротьби з пожежами у Стародавній Русі, на думку істориків, пов'язаний з іменем Ярослава Мудрого, який заступив на княжіння в м. Києві тисячу років тому. Документальним підтвердженням цього факту може слугувати «Статуті Великого Князя Ярослава Володимировича про церковні суди і земські справи» – пам'ятка права Київської Русі, один з найвідоміших давньоруських церковних статутів, де вперше згадується про необхідність боротьби з вогнем і встановлюється відповідальність за підпал, що можна вважати початком законодавчої боротьби з пожежами на території сучасної України [23].

Отже, законодавче забезпечення організації пожежної справи на державному рівні пов'язано зі зміцненням князівської влади та розвитком великих міст в X-XI столітті. З прийняттям на Русі християнства, як державної релігії і з поширенням кирилиці з'явилася можливість запису сформованої системи законодавчих норм - Правди.

Формування Руської Правди продовжилося за нащадків Ярослава. В одній з її статей (а саме у 83 статті) читаємо (у перекладі): «Про тік. Якщо хто підпалить тік, то на вигнання і розграбування весь його будинок, але спочатку він повинен виплатити за погублене, а решту його господарства князь конфіскує. Таке ж покарання, якщо хто підпалить двір».

У Руській Правді, а пізніше і в Третньому Литовському статуті (1588 р.) спостерігається вплив християнського поняття «Божої кари». Злочином вважається лише пожежа, скоєна навмисне з метою завдати шкоди. Необережне поводження з вогнем, в результаті якого навіть знищувалося

поселення, не каралося. У літописах і в інших писемних пам'ятках немає ніяких вказівок на те, що господар, з двору якого пожежа почалася і поширилася на інші двори, піддався покаранню, якщо зрозуміло, що пожежа виникла не від підпалу.

Пізніше, в литовсько-польський період, на українських землях попереджувальні заходи від пожеж набувають характеру законів. Виразником цих законодавчих актів став Литовський статут. Зокрема, в разі умисного підпалу лісу або гаю, з метою завдати шкоди сусідові або королівському господарству, винний повинен був оплатити всі завдані ним збитки. Приватна власність під час пожеж також оберігалася законом. Однак, якщо людина врятувала з вогню майно погорільця, то той, кому належало це майно, повинен був рятівнику оплатити половину вартості врятованих речей.

Винні в спалюванні млинів або підприємств мусили заплатити штраф, а також відшкодувати завдані збитки або відновити знищене підприємство. Найбільш суворо Статут ставився до паліїв в населених пунктах. Якщо злочинець був спійманий на місці злочину, або його вина була доведена під присягою свідками, «повинен бути сам вогнем спалений. А масток, пошкоджений вогнем з мастку його... виплачений має бути».

Ситуація з підпалами настільки сильно турбувала владу, що в Литовському статуті з'явився закон про покарання тих, хто тільки погрожує вчинити підпал. Обвинуваченого ув'язнювали або штрафували. Відповідач звільнявся від переслідування тільки в тому випадку, якщо давав клятву в тому, що не приведе свою загрозу в дію, і знаходилися люди, які брали його на поруки [23].

Отже, протягом XI-XVI ст. на сучасних українських землях сформувалося протипожежне законодавство, спрямоване на зниження можливості виникнення пожеж від умисних злочинних дій. Воно було направлено на охорону життя людей, майна, захист від пожеж угідь, забезпечення порядку і захист власності при ліквідації пожежі.

Період до XIV століття на сучасних українських землях можна назвати

часом безроздільного панування спустошливого вогню. Для організації боротьби з ним не вистачало технічних знань, людям заважали страхи і забобони. Щоб ефективно протистояти пожежам, потрібні були державні організаційні засади як у вдосконаленні запобіжних заходів, так і для безпосередньої боротьби з пожежами.

У XV-XVI століттях на сучасних українських землях правова база пожежної охорони доповнювалася королівськими наказами щодо обережного поводження з вогнем, роботи пожежно-сторожової охорони та впровадження пожежної повинності. Значною мірою на формування протипожежного законодавства вплинуло поширення Магдебурзького права.

Так, забезпечення захисту від вогню стало можливим при зацікавленості в цьому міської громади особливо у часи отримання самоврядування за Магдебурзьким правом, яке поширилося на українські міста. Згідно з яким передбачалися заходи громадського протистояння у разі пожежі: насамперед зводити споруди з вогнетривкого матеріалу і якомога менше накопичувати горючого матеріалу, наказами щодо обережного поводження з вогнем, своєчасне чищення димарів, функціонування пожежно-сторожової охорони з запровадженням пожежної повинності для населення тощо [34].

В містах пожежно-сторожова охорона здійснювалася постійно і цілодобово, вона «берегла місто від вогню та всіляких крадіжок». Для цього міста поділялися на дільниці, а в кінці головних вулиць встановлювалася варта. Біля воріт цілодобово ніс варту сторож з жителів міста із розрахунку, по одному представнику з кожного десятка дворів, для утримання якого стягувався податок.

Магдебурзьке право передбачало наступні завдання щодо запобігання пожежам: міська рада затверджувала «вогневий порядок» і вимагала суворого його дотримання; на вежі ратуші (будівля міської ради) запроваджувалося цілодобове чергування сторожі, яка у випадку пожежі повинна була сповіщати про лихо і вказувати місце, де вона трапилась;

кожне місто, залежно від величини, поділялося на окремі дільниці, контрольовані урядовцями магістрату; мешканці кожної дільниці повинні були знати обов'язки на випадок пожежі і мати відповідні знаряддя для її гасіння; кожен будинок повинен був утримувати засоби гасіння вогню в постійній готовності; аналогічно, необхідно було зберігати знаряддя у ратуші; у містах створювались комісії з перевірки стану коминів і для покарання тих, хто недбало ставився до пожежної безпеки, а до підпальовачів, які спричинили пожежу з метою пограбування майна, передбачалося застосування найсуворішого покарання, включаючи і смертну кару [34].

Особливе місце у вітчизняній історії займає Запорізьке козацтво, або, як вони себе офіційно називали, Військо Запорозьке Низове, яке остаточно оформилося, як єдина спільність в 1570-х рр. [257].

Найважливішим бойовим засобом у козаків був вогонь. Він використовувався не тільки для знищення противника, а й для його деморалізації. Під час набігів все, що не можна було забрати з собою, безжально спалювалося: міста, флот противника, арсенали... Система димових сигнальних багать практично миттєво сповіщала про напад противника [261].

Пожежі погрожували і самим козакам, як в бойових походах, так і в період підготовки до них. На Низу весною і влітку перебувало по кілька тисяч козаків, які готувалися до походів і займалися різними промислами. На зиму вони розходилися по різних місцях «волості». Дерев'яні і солом'яні споруди горіли нещадно. Основними способами ліквідації пожеж в ту пору були заливання вогню водою і ламання дерев'яних будівель на шляху поширення вогню. У хід йшли звичайні предмети побуту: відра, сокири, ломи, багри, лопати, гаки. Для запобігання поширенню вогню стіни і дахи сусідніх з осередком пожежі будинків покривалися мішковиною, брезентом, лубом, які постійно поливали водою. Єдиним механізованим пристроєм для гасіння пожеж були пожежні або заливні труби – насоси. Водоливні труби

для гасіння пожеж являли собою мідну трубу довжиною до одного метра з вузьким наконечником на кінці, усередині якої був поршень. У такий спосіб вода могла подаватися на відстань до семи метрів. Вода в трубу заливалася зверху відрами. Цілком ймовірно, що в морські походи козацькі чайки комплектувалися такими пристроями для захисту від вогню під час бою [257].

Серйозні заходи у боротьбі з пожежами на теренах сучасної України почали здійснюватися лише у 80-ті рр. XVIII століття. У листопаді 1784 р. за ініціативою губернатора Малоросії графа Рум'янцева-Задунайського на гроші, зібрані від ремісничих цехів міста, були придбані 3 заливні труби, 39 діжок і 47 багрів. Згодом придбали ще три труби, проте і їх не вистачало.

Історичною віхою для пожежної безпеки держави став указ Олександра I від 24 червня 1803 р. Відтоді у столиці імперії, а згодом і в усіх губернських містах поступово починається формування спеціальних пожежних команд. Це стало початком становлення пожежної справи [252].

У 1809 р. на доповнення до чинного указу були складені правила, згідно з якими дерев'яні будинки з пічним опаленням мали будувати на відстані не менше 25 м один від одного. Будівництво двоповерхових дерев'яних споруд заборонялося. Другий поверх дозволялося зводити з дерева лише у тому випадку, якщо перший поверх був кам'яним. За будівельні прорахунки та відсутність у будинках протипожежних перегородок архітектори та будівельники несли покарання [23].

На початку 30-х років XIX сторіччя у м. Києві з'явилися перші служителі, які основну частину свого часу віддавали пожежній справі. Це були солдати, непридатні до стройової служби, часто інваліди чи порушники військової дисципліни. Вони, природно, не були підготовлені до пожежної справи. За сумісництвом вони несли вартову службу, возили на пожежних конях пісок, воду, чистили коней, ремонтували візки і пожежні труби, виконували різні доручення. Через невизначене коло занять солдат офіційно називали не пожежниками, а нахтвахтерами. Одержували вони мізерну

платню, вдягаючись і харчуючись за свій кошт. У 1831 р. у складі трьох поліцейських дільниць (Печерської, Старокиївської і Подільської) перебували в складі 53 нахтвахтери, 23 вільнонаймані кучери і близько 50 пожежних коней, а також протипожежні інструменти: ручні насоси, діжки на колесах, гаки, вила, багри, сокири тощо. Все облаштування було пофарбоване в зелений колір.

У 1832 р. коштом міста запроваджується постійний штат поліції та поліцейської пожежної частини. Разом із професійними пожежними командами у містах створювалися і громадські, підпорядковані міському самоврядуванню. Їхніми діями поліція керувати не могла.

У 1835 р. пожежну охорону Києва представляли: брандмайор, 3 брандмейстери, 5 унтер-офіцерів і 90 пожежних служителів. Пожежники перебували у повному підпорядкуванні поліції та розмішувалися при поліцейських дільницях [114].

Пожежні команди винаймали приміщення, які оплачувала міська влада. Для розташування пожежних обозів ці приміщення не були пристосовані: зокрема, розміри сараїв, у яких стояв пожежний обоз, не завжди дозволяли розставити візки у цілковитій готовності до виїзду.

8 січня 1841 р. були затверджені штати Старокиївської пожежної частини. До її складу входили брандмейстер, унтер-офіцер і 23 рядові. Пожежникам почали видавати форму встановленого зразка, а бранд-мейстер одержав право на пенсію. Потреба в нахтвахтерах відпала.

У 1854-1857 рр. у Києві на площі перед Софійським собором було збудовано велику споруду «Присутніх місць», яка збереглася й донині. Це був комплекс практично окремих дво- та триповерхових будівель. Ними було збудовано цілий квартал. Частиною комплексу була двоповерхова споруда Старокиївської пожежної частини, збудована на перетині вулиць Володимирської та Великої Житомирської [228].

Тут були розміщені особовий склад, стайні, кузня, приміщення для зберігання продовольства та фуражу. Це була перша пожежна частина Києва,

розташована у спеціально зведеному кам'яному приміщенні. Пожежна вежа або каланча була споруджена у 1850 р. Третій поверх споруди було надбудовано у 1914 р., а повністю був завершений ансамбль у 1924 р. [145].

Чисельність та структура пожежних команд в країні залишалися не впорядкованими різноманітними, без врахувань економічних можливостей на місцях. Після оприлюднення, у березні 1853 р., «Нормальної таблиці складу пожежної частини у містах», коли стала до ладу структура пожежної охорони і всі міста поділялися на сім розрядів за кількістю жителів, для кожного розряду міст було об'явлено штатний розклад пожежних команд. Для них встановлювалася кількість пожежного оснащення й кошти на ремонт та придбання [23].

В 1857 р. видається нова редакція «Статуту пожежних», який узагальнив досвід запобігання й гасіння пожеж за 150 років. До «Статуту» увійшли раніше ухвалені законодавчі акти, усунуті також були протиріччя в них. Суттєва частина статей нового документу визначала заходи запобігання пожежам у містах і селищах, порядок гасіння пожеж й розслідування причин їх виникнення, відшкодування збитків, нагородження пожежників, стягнення й покарання за порушення правил пожежної безпеки і за заподіяння пожеж.

Статут зобов'язував на дворах, віддалених від рік, каналів і ставків, улаштувати такі колодязі, з яких можна було б брати воду для гасіння пожежі. Крім того, пропонувалося мати чани з водою на горищах і при них мітли й швабри. Власники будинків зобов'язані були чистити димарі не рідше одного разу на місяць й оглядати їх, за Статутом, можна було в «звичайні години» (тобто вдень, а не вночі). Заборонялося розводити багаття у дворах і на вулицях, ходити із запаленою скіпою або свічею на горища, у сараї, комори тощо; зберігати на печач або біля них сіно, смолу, прядиво, льон та інші займісті матеріали [228].

Виявлення причин пожеж Статут покладав на місцеву поліцію, яка повинна була повідомляти губернську владу про пожежу та її наслідки. Сільські старшини мусили повідомляти про пожежі своєму безпосередньому

начальникові. Окремий розділ Статуту присвячувався стягненням й покаранням. Наприклад, указувалося, що винний у порушенні передбачених Статутом правил, якщо з його вини сталася пожежа, повинен відшкодувати збиток, заподіяний пожежею, крім того, піддатися покаранню або грошовому стягненню згідно з «Укладенням про покарання».

Одна зі статей Документа вказувала, що архітектор, який будував споруду, міг бути покараний, якщо пожежа трапилася через його помилку чи через нехтування чинними правилами. Там же передбачалися стягнення за недотримання чистоти димарів, за розведення вогню поблизу лісу, на судах тощо.

У 70-ті рр. XIX сторіччя в Києві було чотири пожежні частини: Старокиївська, Подільська, Печерська, Дворцова. Згодом через збільшення кількості пожеж в Либідській частині міста, де були розташовані будинки, фабрики й заводи заможних і впливових купців, на вулиці Тарасівській розмістили Либідську пожежну частину. Керував пожежними частинами міста брандмайор, він підпорядковувався старшому поліцеймейстеру.

Кожна частина підпорядковувалася брандмейстеру, який був зобов'язаний виїжджати на будь-яку пожежу зі своїми підлеглими і керувати ними під час гасіння. Якщо на пожежу прибував брандмайор чи старший поліцеймейстер, то керували гасінням вони. При канцелярії брандмайора перебували два писарі, які вели облік пожеж, особового складу частин, матеріального майна, складали списки на жалування [228].

Основним принципом гасіння пожеж було припинення доступу повітря до осередку горіння. Існували три головні способи гасіння: заливання палаючих поверхонь водою, накриття мокрою повстю та засипка землею чи піском; локалізація пожеж (захист не палаючих будівель поблизу місця пожежі); ізоляція приміщень від притоку свіжого повітря. Обмеженість можливості технічних засобів та слабка оснащеність ними пожежної охорони вимагали поєднання дій з гасіння пожеж із розбиранням будівель або їх частин для обмеження поширення горіння [23].

Комплектувалися пожежні команди людьми з військового відомства, а утримувалися за державний рахунок. Таке «військове походження» пожежних багато в чому визначало принципи формування їх кадрового складу. На посади брендмайорів і брендмейстерів призначали діючих, а частіше – відставних офіцерів. Через брак бажаючих із 1854 р. запроваджувалося право заміщення посади брендмейстера в губернських і повітових містах відставними благонадійними і здібними унтер-офіцерами пожежних команд в разі складання відповідного іспиту. Нижні чини комплектувалися з унтер-офіцерів і солдатів, непридатних до служби в польових військах.

У селах домовласники обирали пожежного старосту, в обов'язки якого входило як керівництво гасінням пожеж, так і спостереження за справним станом засобів пожежогасіння. Староста так само стежив за станом дворів, дахів, печей, димоходів, як в житлових приміщеннях, так і на складах. На гроші громади купували пожежне обладнання: діжки для води, одноколки і сани під діжки, відра, багри, ломи, рогачі, драбини, сигнальний пристрій для здійснення тривоги. Для його зберігання влаштовувалися пожежні сараї. У разі виникнення пожежі в селі, поблизу нього або в сусідніх на відстані п'яти верст всі дорослі жителі зобов'язані були з'явитися на місце лиха з інструментами за розкладом і брати участь в гасінні. В обов'язки населення також входило давати безоплатно необхідну кількість коней зі зброєю для перевезення діжок із водою та іншого пожежного обладнання. Ніхто з працездатних жителів, будівлям яких загрожувала небезпека, не міг відмовлятися від явки на пожежу і від участі в її гасінні. Прибувши на пожежу, всі зобов'язані були виконувати законні розпорядження пожежного старости. За відмову без причини винних піддавали суду [259].

Через малочисельність штатів пожежних частин, їх слабе фінансування ситуація з протипожежним захистом поселень залишалася досить проблематичною. На це вказує, зокрема, й той факт, що міські органи влади не поспішали скасовувати пожежну повинність, особливо в повітових

містах. Більше того, навіть центральні органи влади заохочували існування останньої. Так 22 листопада 1851 р. міністр внутрішніх справ направив у всі губернії циркуляр за №47 «Про заходи щодо попередження пожеж».

У перші роки функціонування професійної пожежної охорони пожежники навіть не отримували обмундирування й одягалися хто, як міг. Тому інколи жителі приймали їх за злодіїв, бродяг, а справжні злочинці потрапляли в будинки під виглядом пожежних.

Поліцейська влада дивилася на пожежних, як на безкоштовну робочу силу. Тому досить часто пожежні обози, коні та й самі вогнеборці використовувалися на сторонніх роботах. До 1873 р. пожежні команди комплектувалися нижніми військовими чинами і вважалися нестройовими командами цивільного відомства. Рекрутська система організації пожежної служби задовольняла лише кількісним складом, але не якісним. Вона призводила до нестабільності в особовому складі пожежних команд. Багато службовців, які мали значний досвід роботи в пожежній справі, залишали частини по завершенню строку служби.

Науково-технічний прогрес значною мірою розширив можливості людства у вивченні природи вогню, поширення інформації про причини і наслідки спустошливих пожеж, розробках методів їх попередження та засобів гасіння [214].

На озброєння бралися кращі технології, розроблені в Англії та Америці, традиції добровольчого руху Франції та Німеччини тощо. Традиції, які дійшли до нас з давніх часів, завжди несли в собі багато знань, уміння і досвіду [257].

Так, наприклад, з 1885 р. важливим інструментом сповіщення про виникнення пожежі став телефон. У березні 1887 р. рада м. Києва доручила магістратові поліпшити сповіщення про пожежі за допомогою автоматичних сигнальних пристроїв. Сповідження про виникнення пожежі відбувалося за допомогою акустичних, оптичних і електричних засобів [23].

Слід зазначити, що на теренах сучасної України аварійно-рятувальна

служба на професійному рівні вперше була створена більше 100 років тому, яка пов'язана із профілактикою та ліквідацією наслідків пожеж та аварій на вугільних шахтах, рудниках, копальнях тощо [222].

Відомо, що добування корисних копалин підземним способом вимагає виконання широкого кола заходів, які б забезпечували безперерйну подачу в гірничі виробки свіжого повітря для дихання людей, зниження вибухопожежонебезпеки шахт і рудників, тривалого періоду проведення виробки та ряду інших заходів, направлених на зниження потенційної небезпеки гірничих робіт. Невжиття цих заходів призводило до складних аварійних ситуацій, які, в низці випадків, переростали в тяжкі катастрофи – вибухи метанопило-повітряної суміші. В ті часи десятки, сотні людей гинули через нехтування правил безпеки господарюючих суб'єктів, які «не бачили» в яких важких умовах працювали люди за шматок хліба, постійно ризикуючи бути похованим під шматками породи або загинути від вибуху газу чи підземної пожежі.

Так, наприклад, в 1907 р. на шахті «Риковський рудник» (Юзівка, нині м. Донецьк) через вибух метанопилопо-вітряної суміші і розвитку після цього підземної пожежі загинуло 373 людини. В цілому, до початку ХХ століття у вугільних державах мали місце десятки різних катастроф, які закінчувались масовою загибеллю людей [80].

Для рятування людей в боротьбі з катастрофами на шахтах стихійно створювались рятувальні станції, які хоча і не були забезпечені належною апаратурою, все ж таки, показували зразки мужності, самовідданості, дисципліни і згуртованості при рятуванні своїх колег, які потрапили у біду.

Науковці оцінювали важливу роль гірничо-рятувальній справі в розвитку гірничодобувної промисловості, все наполегливіше закликали за створення гірничо-рятувальної служби на Донбасі. Гірничим інженером І. Крижанівським були опубліковані перші дві статті, пов'язані із підземними пожежами. В 1896 р. – «Про підземні пожежі», а в 1903 р. – «Короткий нарис рудничних пожеж сумісно з викладенням раціональної системи рудничної

протипожежної оборони». В 1907 р. вийшов із друку навчальний посібник гірничого інженера, професора А.М. Терпигорева «Рудничні пожежі і боротьба с ними [23].

Початок організації гірничо-рятувальної служби на Донбасі було покладено в 1902 р., коли під впливом громадської думки це питання було розглянуто на XXVII з'їзді гірничих промисловців півдня Донецького басейну. Постановою даного з'їзду була встановлена необхідність організації в Донецькому басейні декількох рятувальних станцій в найбільш небезпечних рудниках.

Однак тільки на XXXII з'їзді гірничо-промисловців Донецького басейну було прийнято рішення про організацію спочатку однієї рятувальної станції за кошти з'їзду та відкриття в подальшому семи центральних гірничо-рятувальних станцій (ГРС) на найбільш небезпечних шахтах. Перша на українських землях ГРС почала своє функціонування в листопаді 1907 р. в м. Макіївка.

Одним із головних завдань Центральної Макіївської гірничо-рятувальної станції було навчання рятувальній справі персоналу станції і артілей, робочих та інженерно технічних робітників шахт, організація команди із робітників-рятувальників, утримання в робочому стані та випробування всіх типів приладів, виробництво аналізаторів рудничного повітря і газу, добування кисню, рідкого повітря та інших необхідних препаратів для забезпечення ними рудників та рятувальних станцій. Вказана станція була розміщена в будівлі, де було обладнано навчальний штрек у відвалі пустої породи шахти «Капітальна». Штат станції складався з 12 членів команди та декількох різноробочих. До 1913 р. на Донбасі працювали 4 центральні, 4 групові і 20 рудникових станцій [89].

У радянські часи всі шахти і рудники Донецького басейну були націоналізовані. З 1922 р. – всі ГРС передаються 238 до відання ВРНГ, на них поклалися завдання з «... ліквідації стихійних лих на усіх без винятку гірничо-промислових підприємствах (боротьба з газами, обвалами, вибухами,

пожежами і затопленнями)».

ГРС організовувалися не тільки на вугільних шахтах, а й на рудниках з видобутку залізних і поліметалічних руд й створювалися чотирьох типів: центральні, районні, групові і рудникові. В 1924 р. функціонували на Донбасі – 22, а у Кривому Розі – 1 ГРС. 19 травня 1927 р. Центральна Макіївська ГРС реорганізується у Макіївський науково-дослідний інститут безпеки робіт в гірничій промисловості та гірничо-рятувальній справі (МакНДІ). Наступним етапом розвитку гірничорятувальної справи слід вважати горлівсько-макіївський період (1934-1955 рр.), коли було організовано Центральну науково-дослідну лабораторію (ЦНДЛ), на базі якої в 1968 р. – створено Всесоюзний науково-дослідний інститут гірничо-рятувальної справи (ВНДІГС) [89].

На початку 1919 р. на території України встановилася радянська влада.

Особливу увагу було приділено протипожежній охороні промислових підприємств, складів військового відомства та інших об'єктів загальнодержавного значення. З цією метою при ГубПСВ була створена спеціальна комісія «з обстеження фабрично-заводських та інших об'єктів в протипожежному відношенні і вжиття необхідних заходів до збереження їх від пожежної небезпеки» [150].

Центральний пожежний відділ (ЦПО) УКГ УРСР складався з підвідділів: адміністративного, пожежно-технічного і постачання. Взявши під свій контроль діяльність пожежної охорони, відділ приступив до організації її структури. У губерніях і міських відділах комунального господарства були створені підвідділи, на підприємствах з'явилися пожежні уповноважені, по селах і невеликих містах впроваджувалася пожежна повинність і організація пожежно-трудова дружин. Визначався конкретний перелік обов'язків пожежних команд, що захищало їх від проведення інших робіт і свавілля місцевих керівників [246].

Для визначення єдиної державної політики в галузі забезпечення пожежної безпеки у вересні 1923 р. відбулася I-а Всеукраїнська пожежна

конференція, яка сформулювала основні напрямки розвитку пожежної охорони на трирічний період. Йшлося про організацію державного пожежного нагляду, підготовку пожежно-технічних кадрів, відновлення професійних і добровільних пожежних організацій, розвиток відомчої пожежної охорони, ведення широкої протипожежної пропаганди серед міського і сільського населення країни, об'єднання пожежної охорони округів, міст і промислових підприємств в єдине Управління пожежної охорони (УПО).

У квітні 1925 р. оголошено «Положення про добровільні пожежні організації в УРСР». Статутом ДПО ставилися в обов'язок організація і керівництво пожежними дружинами, їх професійне навчання, боротьба з пожежами та іншими стихійними лихами, поширення пожежно-технічних знань серед населення. Поряд з основною діяльністю товариствам дозволялося мати свої кузні, майстерні, створювати артілі сажотрусів, водовозів, використовувати отримані доходи на розвиток пожежної справи і утримання пожежних [141].

Курс на індустріалізацію поставив нові завдання щодо зміцнення пожежної охорони країни. Головними напрямками діяльності були посилення профілактичної роботи та підвищення боєздатності пожежних команд. Особлива увага приділялася механізації пожежних обозів в містах та селах, залученню «широких мас трудящих» до участі в боротьбі з пожежами, подальшому розвитку пожежно-технічної освіти.

1 вересня 1939 р. розпочалася Друга світова війна. В 1940 р. в країні впроваджувалися «Бойовий статут пожежної охорони», «Статут караульної служби пожежної охорони», «Статут внутрішньої служби пожежної охорони», «Повчання по догляду за пожежними машинами» і ряд інших регулюючих документів. Весь цей комплекс заходів фактично переводив пожежну охорону УРСР на військові рейки [214].

У червні 1941 р. пожежні команди міст були воєнізовані і змінили свої назви на міські воєнізовані пожежні команди (МВПК). Основний тягар

боротьби з пожежами, що виникали під час ворожих нальотів, доводилося спочатку вести нечисленним міським професійним і об'єктовим пожежним командам.

Із початком війни пожежна охорона областей переводилася на посилений режим роботи, а особовий склад – на казармений стан. Всі підрозділи служби в містах зосереджувалися в складі місцевої протиповітряної оборони з оперативним підпорядкуванням управлінням та відділам пожежної охорони.

Зі звільненням від загарбників української землі в містах і селах налагоджувалося мирне життя, виникала і гостра необхідність в забезпеченні пожежної безпеки. Для ефективної організації заходів боротьби з пожежами 5 травня 1943 р. РНК УРСР видає постанову «Про відновлення і зміцнення протипожежної охорони в місцевостях УРСР, звільнених від німецьких окупантів». На Управління Пожежної Охорони УРСР покладалися завдання відновлення структури і діяльності пожежної охорони держави, комплектації особового складу пожежних команд, зростання їх професійної майстерності та рівня технічного оснащення [246].

Велика роль в забезпеченні пожежної безпеки відводилася громадськості. Для швидкого відновлення пожежної охорони в містах УРСР і залучення населення до участі в протипожежних заходах [23].

Період з 1945 по 1966 рр. став одним із складних в історії пожежної охорони. Розвиток пожежної охорони в цей період не був однозначним.

З одного боку підрозділи пожежної охорони загалом продовжували успішно виконувати поставлені перед ними завдання щодо попередження та гасіння пожеж, підвищувати бойову готовність, удосконалювати організацію несення служби і зміцнювати дисципліну. А з іншого – не отримували своєчасного вирішення ряд назрілих питань, в силу частих реорганізацій та інших обставин порушувалася стабільність. На якості управління пожежною охороною негативно позначалися часті перебудови центрального і місцевих апаратів, збільшення навантаження роботи при скороченні штатного

розкладу.

Відновлення єдиної загальносоюзної системи органів внутрішніх справ відбулося влітку 1966 р. Було створено МООП СРСР, у складі якого відновили Головне Управління Пожежної охорони – ГУПО. Рада Міністрів СРСР постановою №456 «Про поліпшення організації пожежної охорони в Українській РСР» передала в УПО УРСР і його місцевим органам підрозділи ППО міст, селищ і райцентрів, а також відомчу охорону підприємств, організацій і установ, з яких було утворено 37 загонів і 871 ППЧ з переведенням їх на республіканський бюджет.

Унаслідок цих перетворень була вироблена загальна принципова схема організаційної побудови пожежної охорони УРСР. Охорона республіки від пожеж здійснювалася апаратами і підрозділами пожежної охорони, УРДПТ і відповідними службами міністерств і відомств. Залежно від ступеня небезпеки можливих пожеж об'єкти основних галузей ряду обласних центрів, міст, промислових, культурно-видовищних та інших підприємств республіки охоронялися ВПО, яка утримувалася за рахунок коштів державного бюджету, а інші об'єкти – за рахунок спецзасобів цих об'єктів за договорами. Професійна пожежна охорона забезпечувала більшу частину обласних центрів, міст, райцентрів, селищ міського типу і окремих об'єктів республіки і утримувалася за рахунок коштів місцевих бюджетів облвиконкомів [23].

Залежно від ступеня пожежної небезпеки і ряду інших особливостей об'єкти промисловості охоронялися від пожеж найрізноманітнішими видами відомчої охорони, в тому числі воєнізованими пожежними частинами (ВВПЧ), воєнізованими гірничо-рятувальними або газорятувальними частинами (ВГРЧ), УПЧ.

У радгоспах і колгоспах пожежна охорона покладалася на пожежно-сторожову охорону або ДПД. За пожежну охорону лісів відповідали лісництва і спеціально підготовлені підрозділи лісової охорони. Республіканська і обласні ради ДПО в окремих населених пунктах і

піонерських палацах утримували на свої кошти добровільні пожежні команди і юні добровільні пожежні команди.

21 грудня 1970 р. РМ СРСР видає постанову №1049-364 «Про удосконалення охорони об'єктів народного господарства», згідно з якою в січні 1972 р. утворюється трест «Південь-Укрспецавтоматика» (з жовтня 1986 р. – Виробниче об'єднання «Укрспецавтоматика») «для виконання робіт з монтажу та налагодження систем протипожежної автоматики і охоронної пожежної сигналізації на об'єктах народного господарства СРСР».

Крім ВО «Спецавтоматика», діяльністю з влаштування систем охоронно-пожежної сигналізації займалися бригади УРДП, а з 1987 р. – ще й кооператори. До кінця 90-х рр. в Україні більше 280 тис. об'єктів були обладнані установками пожежної автоматики, що становило 88% від необхідної кількості. З цієї кількості 65% припадало на охоронно-пожежну сигналізацію, 30% – на автоматичну пожежну сигналізацію і 5% – на автоматичні установки пожежогасіння.

У ніч з 25 на 26 квітня 1986 р. в ході проведення на 4-му реакторі атомної електростанції експериментів, пов'язаних із режимами роботи турбогенератора, виникла великомасштабна аварія з глобальними наслідками. О 1 годині 23 хвилині 40 секунд 26 квітня перший, а слідом за ним другий вибухи зруйнували реактор, в якому було 200 т урану. В результаті чого зруйнувалася оболонка реактора, стався викид в навколишнє середовище розігрітих до високої температури фрагментів активної зони реактора і уламків графітової кладки [251].

Створилась вкрай загрозлива ситуація, коли горіння графіту і виникнення під реактором потужної теплової колони утворили небачений штучний радіаційний вулкан. Небезпека радіоактивного ураження загрожувала тисячам людей, всьому живому на великих територіях. У таких надекстремальних умовах вступали в боротьбу з атомною трагедією десятки і сотні тисяч людей. 26 квітня 1986 р. першим вступив у битву з атомним вогнем склад караулу воєнізованої пожежної частини №2, який здійснював

охорону ЧАЕС. Почалось найбільш героїчне в історії пожежної охорони світу бойове розгортання і протистояння людей атомній стихії. Пожежні і енергетики своїми діями відвернули страшну загрозу для мільйонів людей [251].

В цілому, слід зазначити, що у XIX-XX століттях на теренах сучасної України відмічається зростання суспільної свідомості щодо пожежної безпеки, використовується увесь досвід накопичений у боротьбі з стихією, який створив новий виток у розвитку пожежної справи. Основою стало утворення пожежних команд, що дало змогу перейти від громадського протистояння пожежам на засади професійні.

В різні часи на теренах сучасної України прийнято цілу низку важливих основоположних нормативно-правових актів з питань забезпечення пожежної безпеки в містах і населених пунктах: поширення Магдебурзького права, як основи формування протипожежного законодавства; Будівельний і Пожежний статуту – 1832 р., Лісовий статут – 1876 р., Тимчасові правила про заходи обережності від пожеж в поселеннях – 1878 р., Постанова РНК УСРР «Про зосередження пожежної справи в Наркоматі внутрішніх справ» – 1920 р., Постанова РНК СРСР «Про державний пожежний нагляд» – 1936 р., Постанова РМ СРСР «Про заходи щодо підвищення пожежної безпеки у населених пунктах і на об'єктах народного господарства» – 1977 р., «План Цивільної оборони СРСР» – 1980 р., постанова ЦК КПРС і РМ СРСР щодо більш широкого використання можливостей цивільної оборони при виникненні надзвичайних ситуацій у мирний час – 1987 р. тощо.

В цілому, аналізуючи дані нормативно-правові акти, можна прийти до висновку, що з розвитком людства розвивалась промисловість, розростались міста і поселення, а з їх розвитком, збільшувалась пожежна небезпека населених пунктів, об'єктів та продукції. Виникали нові і нові вимоги щодо забезпечення їх надійними засобами пожежної безпеки, створення технічних засобів боротьби з пожежею, збільшення особового складу пожежної охорони, організацією їх професійної підготовки та ін. На кожному етапі

розвитку суспільства удосконалювались і нормативно-правові акти щодо забезпечення пожежної безпеки суспільства та держави в цілому [80].

Якщо поглянути на територію сучасної України крізь призму історичних подій, то слід зазначити, що у кожного регіону своя унікальна історія, адже вони перебували в різний час в складі Австро-Угорщини, Польщі, Чехії, Росії, що залишало свій відбиток на політичному, культурному, економічному житті і, відповідно, впливало на розвиток пожежної охорони, як важливої складової цивільного захисту [80].

Безперечно, українська цивільна оборона за часів СРСР була однією з кращих подібних систем у світі, хоча і була інструментом відповідної політики, але завжди служила людям, створюючи умови для їх фізичного захисту, утримуючи певні мобілізаційні резерви, недоторкані запаси, здійснюючи підготовку населення країни та народного господарства до захисту і сталого функціонування під час війни.

Однак розпад СРСР та подальше зростання витрат та збитків від надзвичайних ситуацій, стихійних лих і катастроф змушувало шукати нові форми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту з метою належного реагування на надзвичайні ситуації, створювати нові механізми підтримки заходів, спрямованих на запобігання та подолання існуючих загроз і викликів у сфері цивільного захисту, що було зроблено вже за часів незалежної України.

Отже, важливим науково-практичним завданням стає аналіз еволюційних чинників формування та реалізації публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в історії України, що потребує певного узагальнення та обґрунтування відповідних висновків з метою подальшого удосконалення розуміння сутності та змісту наукових дефініцій «публічне управління та адміністрування у сфері цивільного захисту» та «механізм публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту».

2.2. Формування та розвиток публічного управління та адміністрування і системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту незалежної України

З'ясуємо передумови утвердження та особливості формування та розвитку системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні за часів її незалежності.

На початку 1990 рр. проблеми природної та техногенної безпеки, що особливо загострилися після аварії на Чорнобильській АЕС, вимагали невідкладного вироблення цілісної державної політики в сфері цивільного захисту та удосконалення механізмів її формування та реалізації. Існуюча на той час система захисту населення вже не відповідала своєму призначенню – бути гарантом безпеки людей.

Після ухвалення 24 серпня 1991 р. Верховною Радою Акту проголошення незалежності України, у сфері цивільного захисту починається новий етап – як служби суверенної держави, а саме було розпочато законодавче оформлення Цивільної оборони України, як державної системи органів управління, сил і засобів, що створюються для організації і забезпечення захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру.

У цей час питаннями цивільного захисту та оборони, ліквідації наслідків та попередження надзвичайних ситуацій, захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, гасіння пожеж та пожежної безпеки в той період займалися три окремих відомства: Штаб Цивільної оборони, Міністерство у справах захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС та Головне управління пожежної охорони МВС України.

У серпні 1991 р. видається наказ МВС №383 «Про перегляд відомчих нормативних актів і створення нормативної бази МВС України», згідно з яким начальникам головних управлінь, управлінь і самостійних відділів міністерства пропонувалося переглянути всі відомчі нормативні документи і

в установленому порядку скасувати ті, що втратили практичне значення або суперечили чинному законодавству [23].

Для проведення наукової діяльності в 1992 р. в м. Києві створено Український науково-дослідний інститут пожежної безпеки, профільні навчальні заклади в м. Харкові, м. Львові та м. Черкасах реорганізуються у вищі навчальні заклади.

Важливе значення для подальшого розвитку сфери цивільного захисту України мали законодавчі акти, ухвалені в 1992-1993 рр. Так, 7 жовтня 1992 р. Президент України затвердив Положення про Міністерство внутрішніх справ України, де зазначалося, що воно, як центральний орган виконавчої влади, реалізує державну політику в сфері пожежної безпеки країни. На базі Управління пожежної охорони утворюється Головне управління пожежної охорони МВС України (з серпня 1994 р. – ГУДПО – Головне управління державної пожежної охорони) [196].

3 лютого 1993 р. Верховна Рада України ухвалює Закон України «Про Цивільну оборону України», а 10 травня 1994 р. Кабінет Міністрів України – Постанову №299, якою затверджується «Положення про цивільну оборону України». Було визначено, що громадянська оборона України є державною системою органів управління, сил і засобів, створюється для організації і забезпечення захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру [67; 180].

У зв'язку з поглибленням соціально-економічної кризи 90-років ХХ ст. в Україні посилилася зневага до питань пожежної безпеки, тому кількість пожеж почала зростати. Такі обставини і необхідність побудови нової нормативної бази змусили керівництво Державної пожежної охорони підготувати проект закону «Про пожежну безпеку», який підписав Президент України 17 грудня 1993 р. Закон визначав загальні правові юридичні та соціальні основи забезпечення пожежної безпеки на території України, регулював відносини державних органів, юридичних і фізичних осіб у цій сфері, незалежно від виду їх діяльності та форм власності. На підставі Закону

України «Про пожежну безпеку» в країні було створено чотири види пожежної охорони: державна, відомча, місцева та добровільна. Державна пожежна охорона (ДПО) була створена на базі професійної та воєнізованої пожежної охорони, структура, функції, обов'язки та права якої визначалися окремими статтями Закону та Положенням про пожежну охорону від 1994 р. [64].

У липні 1994 р. видається Постанова Кабінету Міністрів №508 «Про заходи щодо виконання Закону України «Про пожежну безпеку». Приймається довгострокова програма забезпечення пожежної безпеки, затверджується близько 170 базових документів. В умовах обмеженого бюджетного фінансування керівництвом ГУДПО виробляються нові форми роботи щодо стримування зростання кількості пожеж. Створюються фонди пожежної безпеки, започатковуються основи протипожежного страхування, розвиваються системи ліцензування та сертифікації в галузі пожежної безпеки [165].

2 січня 1995 р. Президент України підписав Указ №7/95 «Про День працівників пожежної охорони» – офіційне державне професійне свято, яке відзначалося щорічно 29 січня. Для заохочення пожежників у квітні 1995 р. встановлюється знак «Кращому працівникові пожежної охорони».

Проблеми Чорнобиля – постраждалі, ліквідатори, зона відчуження і її інфраструктура, об'єкт «Укриття» – вимагали підвищеної уваги. Для вирішення широкого спектра проблем, пов'язаних з надзвичайними ситуаціями, координації зусиль різних організацій і установ в цьому напрямку потрібно було об'єднання сил Цивільної оборони та Мінчорнобилю.

Кардинальним кроком на шляху розбудови нової системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту став Указ Президента України від 28 жовтня 1996 р. «Про утворення Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи», згідно з яким на базі Штабу

Цивільної оборони та Мінчорнобилю було створено єдине відомство – Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (МНС України), яке стало провідним органом в системі виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної політики в сфері цивільної оборони, рятувальної справи, створення та функціонування систем страхового фонду, поводження з радіоактивними відходами, захисту від надзвичайних ситуацій та попередження ситуацій і реагування на них, ліквідації їх наслідків та наслідків Чорнобильської катастрофи. Нове відомство мало здійснювати керівництво дорученою йому сферою і нести відповідальність за її стан і розвиток [230].

Також було затверджено відповідне Положення «Про МНС України», яке успадкувало функції штабу Цивільної оборони України та Мінчорнобилю і в короткий термін провело свою розбудову. За Цивільною обороною зберігалася її основне мобілізаційне призначення, загальна підготовка до переведення органів управління, сил і засобів з мирного на військовий час, утримання мобілізаційних резервів та забезпечення системою функціонування об'єктів господарювання в умовах війни, оповіщення населення про загрозу та організація його захисту від наслідків застосування сучасних засобів ураження, при обов'язковому використанні її окремих складових в інтересах захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру [231].

У підпорядкуванні МНС перебувало угруповання військ Цивільної оборони України чисельністю 10218 осіб, з яких 9550 – військовослужбовці. Війська ЦО України були призначені для захисту населення і територій у разі виникнення надзвичайних ситуацій, викликаних аварією, катастрофою, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, великою пожежею, застосуванням засобів ураження, призвели або можуть призвести до людських і матеріальних втрат, ліквідації їх наслідків і виконання інших передбачених законом «Про війська Цивільної оборони України» завдань.

У складі військ перебували три окремі мобільні механізовані бригади (м. Київ, м. Дрогобич, м. Донецьк), навчальна бригада (Ватутіне), окремі мобільні механізовані полки (Лоскутовка, Верхівцеве, Мирне, Знам'янка), окремі аварійно-рятувальні батальйони (Мазанка, Ромни, Ужгород, Чернівці, Якушинці, Городище), два окремих аварійно-рятувальні загони (м. Кропивницький, м. Хмельницький), спеціальний морський загін (м. Керч), спеціальний авіаційний загін (м. Ніжин), два окремих вузли зв'язку (м. Київ, м. Переяслав-Хмельницький), загони забезпечення військ (м. Київ, м. Жеребково).

Отже, якщо у 1991-1996 рр. питаннями цивільного захисту та оборони, гасінням пожег і пожежною безпекою займалися три окремих відомства: Штаб цивільної оборони України, Міністерство у справах захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС, Головне управління пожежної охорони МВС України, то внаслідок реформування починаючи з 1998 р. система втратила свої робочі органи – штаби цивільної оборони. Ні в структурі центрального апарату МНС, ні в територіальних управліннях не залишалося спеціально призначених постійно діючих органів управління у справах Цивільної оборони. Згодом, дотримуючись міжнародних стандартів, Цивільну оборону України перейменовано у Цивільний захист України [23].

Територіальні органи МНС України до 2003 р. були представлені Головними управліннями з питань надзвичайних ситуацій у складі обласних державних адміністрацій. У цей період МНС України силами військових підрозділів цивільної оборони, які були призначені для захисту населення і територій у разі виникнення надзвичайних ситуацій, успішно ліквідував ряд масштабних техногенних і природних катастроф, серед яких слід виділити ліквідацію наслідків масштабного паводку на Закарпатті в 1998 р. [160; 161].

Радикальні зміни в структурі ДПО почалися на початку 2003 р., коли був узятий курс на демілітаризацію МНС: органи і підрозділи Державної пожежної охорони вивели зі складу МВС і передали до складу МНС.

Так, Президент України 27 січня 2003 р. підписав Указ «Про заходи

щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки і захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій», яким органи і підрозділи Державної пожежної охорони виводилися зі складу МВС і передавалися до складу Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи з метою створення єдиної служби для максимально ефективного виконання завдань щодо попередження пожеж, техногенних аварій, катастроф та інших стихійних лих, коли люди можуть розраховувати на допомогу в будь-яких екстрених ситуаціях [232].

Вагомою сторінкою в літописі нової служби стало започаткування в березні 2003 р. Всеукраїнської акції «Герой – рятувальник року» [23].

19 грудня 2003 р. видано Указ Президента України «Про Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони на оперативно-рятувальну службу цивільного захисту на період до 2005 року» [231].

Державна програма передбачала створення на базі військ ЦО України і органів і підрозділів пожежної охорони єдиної невійськової Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту. Передбачалася повна демілітаризація МНС, звільнення особового складу військ ЦО з військової служби з подальшим присвоєнням спеціальних звань внутрішньої служби. Були повністю розформовані військові частини ЦО в м. Донецьку, м. Хмельницькому та м. Чернівцях; реформовані в регіональні рятувальні загони військових частин в м. Києві, м. Дрогобичі, м. Мирному, м. Ромнах і м. Мерехі-3; реформовані в територіальні рятувальні загони військових частин в Лоскутовці, Ужгороді, Мазанці і Кіровограді; військова частина в м. Керчі була реформована в спеціальний морський загін, військова частина в Жеребковому – в спеціальний загін. Військові частини в Якушинцях, Городищі, Червонознамянці і Верхівцевому були реформовані в аварійно-рятувальні підрозділи територіальних органів МНС. Також на базі більшості загонів технічної служби ДПО були сформовані аварійно-рятувальні загони

спеціального призначення територіальних органів МНС, куди для цього частково були передані особовий склад і техніка колишніх військових частин ЦО. Після реформи 2003 р. були сформовані нові територіальні органи МНС – Головні управління (управління) МНС України на базі Управлінь пожежної безпеки ГУ (У) МВС України в областях, містах м. Києві та м. Севастополі.

Тобто Міністерство надзвичайних ситуацій України стає головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, рятувальної справи та гасіння пожеж, державного нагляду у сфері техногенної, пожежної, промислової безпеки та гірничого нагляду, поведження з радіоактивними відходами, ліквідації наслідків чорнобильської катастрофи, профілактики травматизму невиробничого характеру, а також гідрометеорологічної діяльності [23].

24 червня 2004 р. ухвалюється Закон України «Про правові засади цивільного захисту», який визначав правові та організаційні засади у сфері цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного, природного та воєнного характеру, повноваження органів виконавчої влади та інших органів управління, порядок створення і застосування сил, їх комплектування, проходження служби, а також гарантії соціального і правового захисту особового складу органів і підрозділів цивільного захисту [65].

У 2006 р. війська цивільної оборони України були повністю розформовані, особовий склад військ і Державної пожежної охорони влився в ряди єдиної Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту МНС України – спеціальне невійськове об'єднання аварійно-рятувальних та інших формувань, органів управління такими формуваннями системи центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту [84].

У 2008 р. впроваджується контрактна служба, проходить переатестація на спеціальні звання служби цивільного захисту, а Указом Президента

України «Про День рятувальника» №830/2008 від 12 вересня 2008 р., ураховуючи значний внесок працівників аварійно-рятувальних служб, пожежної охорони, інших спеціальних формувань, а також громадян у справу ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, захисту життя і здоров'я людей, на підтримку ініціативи громадськості та Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи запроваджено професійне свято «День рятувальника України», яке відзначається щорічно 17 вересня (замість «Дня працівників цивільного захисту», яке святкувалося 27 серпня з 2004 р.) [234].

У грудні 2010 р. Указом Президента України Міністерство з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи було реорганізовано в Міністерство надзвичайних ситуацій України, як головний центральний орган виконавчої влади в системі цивільного захисту, реагування та попередження надзвичайних ситуацій. Державний пожежний та техногенний нагляд, управління зоною відчуження і Чорнобильської АЕС, Держгортехнагляд стали центральними органами виконавчої влади. Державні пожежні частини отримали статус «рятувальних» і були підпорядковані територіальним органам МНС. Районні (міські) відділи МНС реформовані в служби цивільного захисту в районах (містах) і введені до складу апаратів ГТУ, тобто Головного територіального управління (ТУ) МНС [235].

А вже у 2011 р. здійснювалися основні заходи з розділення Міністерства у справах НС України на 4 окремих відомства:

- Міністерство надзвичайних ситуацій України (головний орган);
- Державна інспекція техногенної безпеки України;
- Державне агентство зони відчуження;
- Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України

[23].

У листопаді 2011 р. було завершено заходи щодо переведення

особового складу наглядово-профілактичного блоку МНС для подальшого проходження служби в новостворену Державну інспекцію техногенної безпеки України, завершено формування її органів та підрозділів. Особовий склад залишився на службі цивільного захисту з відповідними спеціальними званнями, Указом Президента на них поширювався порядок проходження служби цивільного захисту, медичне, санаторно-курортне забезпечення, пільги та компенсації, передбачені для особового складу МНС. Державні пожежні частини реформовані в Державні пожежно-рятувальні частини (ДПРЧ) і підпорядковані безпосередньо територіальним органам МНС. Районні (міські) відділи МНС реформовані в служби цивільного захисту в районах (містах) і введені до складу ГТУ (ТУ) МНС [23].

В 2012 р., а саме 2 жовтня, Верховною Радою України було ухвалено «Кодекс цивільного захисту України», який став головним систематизуючим нормативно-правовим актом в системі цивільного захисту населення, територій, навколишнього середовища, майна від наслідків надзвичайних ситуацій, реагування на них, функціонування єдиної державної системи цивільного захисту, означення повноважень всіх органів державної влади, місцевого самоврядування, громадян, осіб без громадянства та іноземців, підприємств, установ і організацій незалежно від форми власності [84].

24 грудня 2012 р. Указом Президента України Міністерство надзвичайних ситуацій та Державну інспекцію техногенної безпеки було реорганізовано в єдину Державну службу України з надзвичайних ситуацій (ДСНС України), як центральний орган виконавчої влади, що координується і направляється Міністерством оборони України. Затверджується «Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій», формуються управління ДСНС [236].

Упродовж 2013 р. Державною службою України з надзвичайних ситуацій здійснювалися заходи щодо створення нормативно-правової бази діяльності Служби. Були видані Указ Президента України №20/2013 від 16.01.2013 р. «Деякі питання Державної служби України з надзвичайних

ситуацій», яким затверджено «Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій», і Постанова Кабінету Міністрів України про формування територіальних органів ДСНС України»). Також було сформовано територіальні органи ДСНС України – Головні управління та Управління ДСНС України на базі ГТУ (ТУ) МНС і ГУ (У) Держтехногенбезпеки, призначено керівництво територіальних органів, завершений процес переведення особового складу двох центральних органів виконавчої влади в ДСНС України для подальшого проходження служби. Міністерством оборони України спільно з ДСНС видано ряд нормативних актів, що регулюють діяльність Служби, взаємодію органів і сил ДСНС України з органами управління Міністерства оборони, Генеральним Штабом Збройних Сил України та Збройними Силами України [23].

З 1 липня 2013 р. набув чинності «Кодекс цивільного захисту України», який визначає відносини, пов'язані із захистом населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, реагуванням на них, функціонуванням єдиної державної системи цивільного захисту, визначає повноваження органів державної влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, права та обов'язки громадян України, іноземців та осіб без громадянства, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності [84].

У жовтні 2013 р. президентським указом встановлено професійне свято – «День пожежної охорони», який щорічно відзначається 17 квітня [237].

25 квітня 2014 р. Кабінетом Міністрів України видано Постанову №120 «Питання координації і напрямки Державної служби з надзвичайних ситуацій», згідно з якою Державну службу з надзвичайних ситуацій виведено з-під підпорядкування Міністерства оборони України з подальшим підпорядкуванням Міністерству внутрішніх справ України. Це пояснювалося тим, що в умовах російської агресії в Криму і на Донбасі можна буде оперативніше приймати рішення з врегулювання надзвичайних ситуацій [181].

Державна служба України з надзвичайних ситуацій є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ і який реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, захисту населення 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. Діяльність ДСНС спрямовується на виконання актів законодавства, Президента України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, відповідних рішень Уряду у сфері повноважень ДСНС та виконання пріоритетних завдань [189].

3 липня 2014 р. видано Наказ МВС України №631 «Про затвердження Положення про Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту ДСНС України» [143].

Новий виток реформи ДСНС було анонсовано на початку 2016 р.: планувалося позбутися від пожежних інспекцій, де існує корупція. На думку Міністра внутрішніх справ України «...пожежна інспекція – це орган, корупційна сміть якого настільки велика, що важко уявити. Орган, який дискредитує реальну роботу і реальний подвиг справжніх хлопців-вогнеборців. Тому було запропоновано змінити систему і перейти до тих методів, які отримали розвиток в світі, де це комфортно для суспільства». Тобто було запропоновано нову систему профілактики запобігання надзвичайним ситуаціям, пов'язану з поділом на зони ризику, а саме: підприємства високої зони ризику і державні підприємства будуть контролюватися державою, а підприємствам середньої і малої зони ризику запропоновано недержавне добровільне страхування [84].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 р. № 61-р Уряд схвалив Стратегію реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій, метою якої є підвищення рівня захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період

[209].

Реалізацію Стратегії передбачалося здійснювати трьома етапами протягом 2017-2020 рр.

На першому етапі, зокрема, планувалося передача майнових комплексів державних пожежно-рятувальних підрозділів та іншого майна ДСНС з державної в комунальну власність, покладення на органи місцевого самоврядування повноважень із забезпечення пожежної безпеки населених пунктів і територій, стимулювання участі громадян у місцевій і добровільній пожежній охороні.

Крім того, планувалося посилення відповідальності керівників суб'єктів господарювання за порушення вимог щодо пожежної та техногенної безпеки шляхом запровадження дієвих адміністративних санкцій.

Стратегією передбачено визначення необхідної кількості пожежно-рятувальних підрозділів (пожежних частин) місцевої і добровільної пожежної охорони в об'єднаних територіальних громадах, їх чисельності, місць дислокації з урахуванням часу прибуття до місця виклику (10 хвилин у місті та 20 хвилин у сільській місцевості). Також планувалося підвищити спроможність підрозділів ДСНС, які виконують піротехнічні роботи, здійснювати гуманітарне розмінування території від вибухонебезпечних предметів [209].

На другому етапі, (2018 р.), проводилася реорганізація сил цивільного захисту ДСНС. До їх складу входять: аварійно-рятувальні, спеціальні та спеціалізовані підрозділи, які безпосередньо підпорядковуються апарату ДСНС, регіональні аварійно-рятувальні підрозділи, державні пожежно-рятувальні підрозділи ДСНС, об'єктові пожежно-рятувальні підрозділи.

На третьому етапі, протягом 2019-2020 рр., було заплановано оптимізацію організаційної структури ДСНС. Фінансування заходів, передбачених Стратегією, здійснювалась в межах бюджетних коштів, передбачених у державному та місцевих бюджетах, у межах видатків,

передбачених головним розпорядником коштів на відповідний рік [209].

На жаль, нестача відповідних бюджетних коштів, передбачених у державному та місцевих бюджетах, не дозволила реалізувати повною мірою Стратегію реформування системи ДСНС у період до 2020 р.

Загалом, організаційна структура ДСНС України, а саме перелік органів і підрозділів цього відомства станом на кінець 2020 р. наведено на рис. 2.1.



Рис. 2.1. Органи і підрозділи ДСНС України, 2020 р. [72]

Розглянемо сили цивільного захисту ДСНС України більш детально, їх функції та призначення.

Державна служба України з надзвичайних ситуацій має в своєму підпорядкуванні особовий склад; аварійно-рятувальні формування швидкого

реагування (центрального підпорядкування), в тому числі авіацію; аварійно-рятувальні загони спеціального призначення; державні пожежно-рятувальні підрозділи до району включно (територіального підпорядкування) [23].

Щодо призначення підрозділів сил цивільного захисту ДСНС, слід зазначити, що за основними можливостями підрозділи Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту ДСНС України поділяються на:

1. Підрозділи, призначені для гасіння пожеж, порятунк людей і майна при пожежах, на об'єктах і територіях незалежно від підпорядкування і форми власності, проведення першочергових аварійно-рятувальних робіт, надання первинної медичної допомоги постраждалим;

2. Формування (загони, центри), призначені для ліквідації аварій (катастроф) техногенного, природного та воєнного характеру, наслідків стихійних лих (землетрусів, ураганів, обвалів, зсувів, селевих потоків, повеней, снігових заметів, обмерзань тощо), проведення пошуково-рятувальних, пожежно-рятувальних робіт, міжнародних рятувальних операцій, здійснення заходів із розмінування територій та заходів цивільної та територіальної оборони, загальнодержавного та регіонального характеру.

В їх складі функціонують:

- рятувальні підрозділи, призначені для розгортання та проведення рятувальних та інших невідкладних робіт в найкоротші терміни, для розшуку (в тому числі з використанням службових собак) і порятунку людей, що перебувають у зруйнованих, палаючих будівлях, під завалами, в тому числі і відкопування потерпілих із завалених споруд, а також для надання першої медичної допомоги постраждалим;

- інженерні – для ведення інженерної розвідки маршрутів і осередків ураження, розчищення завалів, відкопування потерпілих з-під пошкоджених споруд, створення спеціальних проїздів у завалах, обвалення конструкцій, виявлення пошкоджень в комунально-енергетичних і технологічних мережах, підготовки та утримання доріг, освіти огорожувальних протипожежних смуг;

- радіаційного та хімічного захисту – проводять радіаційну і хімічну розвідку, здійснюють дозиметричний і хімічний контроль підрозділів, які виконують дегазацію, дезактивацію обмундирування та інших матеріальних засобів, ділянок місцевості, доріг і споруд;

- піротехнічні – виявляють і знищують невикористані боєприпаси, в тому числі авіаційні бомби і інші вибухонебезпечні предмети, знешкоджують уражені елементи конструкцій споруд і будівель, а також пробивають проходи в завалах вибуховим методом;

- пожежні підрозділи мають такі завдання: гасіння пожеж, рятування людей і майна на об'єктах і територіях незалежно від підпорядкування і форми власності; локалізація і гасіння природних пожеж (лісові, торф'яні) та на об'єктах господарського комплексу, страхування маршрутів руху підрозділів;

- підрозділи водопостачання – призначені для розвідки джерел води та обладнання пунктів водопостачання;

- підрозділи зв'язку – для встановлення і підтримки надійного зв'язку, який забезпечує комунікацію між підрозділами, керівними органами і різними силами взаємодії;

- підрозділи матеріального забезпечення – повинні своєчасно задовольнити нагальні потреби підрозділів спеціальним обладнанням, паливом, продуктами, засобами захисту, речовим, медичним, технічним майном та іншими матеріальними засобами [84].

До підрозділів центрального підпорядкування апарату ДСНС України відносяться:

- Управління забезпечення Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту ДСНС України, м. Київ.;

- Спеціальний авіаційний загін Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту ДСНС України, м. Ніжин, Чернігівська обл. Спеціальний авіаційний загін ОРС ЦЗ ДСНС України призначений виконувати завдання захисту населення і територій, матеріальних і культурних цінностей та

довкілля під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, проведення спеціальних робіт у складних умовах. Аеродром 1-го класу має злітно-посадочну бетонну смугу довжиною 3000x80 м і придатний для прийому повітряних суден різних типів вантажопідйомністю до 190 т, в простих і складних метеорологічних умовах, як вдень, так і вночі;

- Міжрегіональний центр швидкого реагування ДСНС України, м. Ромни, Сумська обл.;

- 1 Спеціальний центр швидкого реагування та гуманітарного розмінування ДСНС України, м. Київ;

- 2 Спеціальний центр швидкого реагування ДСНС України, м. Дрогобич, Львівська обл.;

- 3 Спеціальний центр швидкого реагування ДСНС України, с. Жеребкове, Одеська обл.;

- Навчальний центр Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту ДСНС України, с. Ватутіне, Харківська обл.;

- Центр оперативного зв'язку, телекомунікаційних систем та інформаційних технологій ДСНС України, м. Київ;

- Центр зв'язку та управління ДСНС України (колишня в/ч ДЗ728, 692 ЗНЗ, м. Переяслав-Хмельницький, Київська обл.);

- ДП «Мобільний рятувальний центр ДСНС України» (смт. Козин, Київська обл.).

До підрозділів територіального підпорядкування відносяться:

- Державні пожежно-рятувальні частини (загони), в складі 1182 підрозділи, 5500 одиниць основної техніки і близько 35 000 чол. особового складу;

- Аварійно-рятувальні загони спеціального призначення при ГУ (У) ДСНС України в м. Києві, Київській, Кіровоградській, Донецькій, Луганській, Запорізькій, Миколаївській, Херсонській, Одеській, Вінницькій, Черкаській, Чернівецькій, Чернігівській, Дніпропетровській, Харківській, Полтавській, Житомирській, Хмельницькій, Рівненській, Волинській,

Закарпатській, Івано-Франківській, Тернопільській областях, створені на базі загонів технічної служби пожежної охорони; реорганізованих у 2005-2006 рр. військових частин військ ЦО України; регіональних спеціальних загонів пожежної охорони; протифонтанної, гірських пошуково-рятувальних і гірничорятувальних служб МНС України.

До підрозділів забезпечення відносяться спеціалізовані формування:

- Державний воєнізований гірничорятувальний (аварійно-рятувальний) загін ДСНС України (м. Кривий Ріг Дніпропетровської області);
- Дніпропетровський воєнізований гірничорятувальний загін (аварійно-рятувальний) загін ДСНС України [23].

В цілому, на кінець 2020 р. кількісний показник осіб, які працюють у ДСНС України склав 61,4 тис. працівників, в тому числі за структурою: особи рядового і начальницького складу служби цивільного захисту – 46,1 тис.; державних службовців – 180 осіб; інших категорій працівників – 15,1 тис. осіб (рис. 2.2).

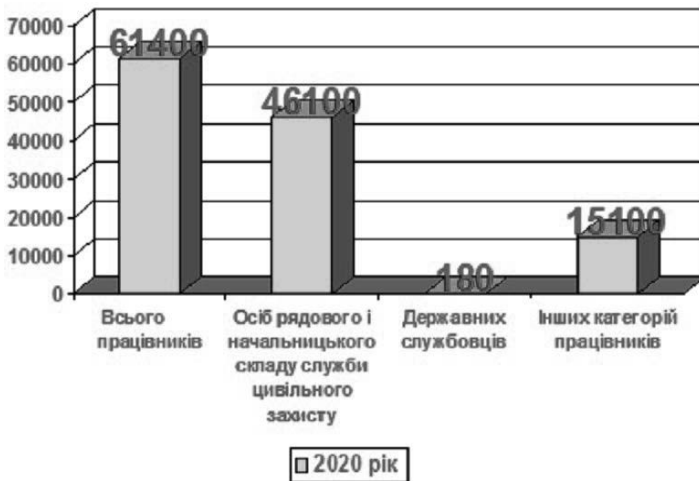


Рис. 2.2. Розподіл кількісних показників осіб, які працюють у ДСНС України [72].

Отже, діяльність сил цивільного захисту України ДСНС в сучасних умовах – це самовіддана праця та постійний ризик: заступаючи на чергування, рятувальники не знають, що для них приготувала доля. Протягом всього чергування, рятувальники знаходяться в постійному режимі очікування, завжди готові за сигналом тривоги негайно зібратися і виїхати на виклик. А якісне прийняття та швидка обробка виклику найважливіша складова успішного вирішення поставленої задачі, адже рахунок йде на секунди. Швидкість та злагодженість дій пожежно-рятувальних підрозділів досягається постійними тренуваннями на заняттях з професійної підготовки, у тому числі з розумінням того, що тільки ретельним виконанням кожним своєї частки роботи може призвести до загального успіху в боротьбі з пожежами, аваріями та іншими надзвичайними ситуаціями, їх наслідками [23].

Надзвичайно важливим для подальшої успішної реалізації Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій, метою якої є підвищення рівня захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період є наявність ефективної та результативної системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів у зазначеній сфері.

Системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів ДСНС включає:

- Національний університет цивільного захисту (м. Харків) – здійснює підготовку фахівців освітньо-кваліфікаційних рівнів «бакалавр», «магістр» та освітньо-наукового рівня «доктор філософії» за спеціальностями: 281 «Публічне управління та адміністрування» (освітньо-професійні програми: «публічне управління та адміністрування у сфері цивільної безпеки» та «публічне управління та адміністрування»), «Цивільна безпека», «Пожежна безпека», «Психологія», «Екологія», «Управління пожежною безпекою», «Управління у сфері цивільного захисту», «Хімічні технології»).

- Черкаський інститут пожежної безпеки ім. Героїв Чорнобиля Національного університету цивільного захисту – здійснює підготовку фахівців освітньо-кваліфікаційних рівнів «бакалавр», «магістр» за напрямками та спеціальностями: «Пожежна безпека», «Цивільна безпека», «Психологія»;

- Львівський державний університет безпеки життєдіяльності – здійснює підготовку фахівців освітньо-кваліфікаційних рівнів «бакалавр», «магістр» за напрямками та спеціальностями: «Пожежна безпека», «Цивільна безпека», «Екологія», «Транспортні технології», «Практична психологія», «Управління інформаційною безпекою», «Кібербезпека»;

- Вище професійне училище Львівського державного університету безпеки життєдіяльності (м. Вінниця) – здійснює підготовку фахівців освітньо-кваліфікаційного рівня «фаховий молодший бакалавр» за спеціальностями «Організація і техніка протипожежного захисту», «Радіаційний та хімічний контроль»; підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців для сфери цивільного захисту за робітничими спеціальностями;

- Інститут державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту (м. Київ) – здійснює післядипломну освіту державних службовців за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування»; функціональне навчання керівних та управлінських кадрів; викладачів навчальних дисциплін «Безпека життєдіяльності». Здійснює наукову діяльність для потреб ДСНС [72].

В цілому, в системі галузевої освіти і науки працюють 1 тис. 427 наукових та науково-педагогічних працівників, з них 112 докторів наук та 456 кандидатів наук.

Система підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів ДСНС працює досить продуктивно, про що свідчать підсумки 2020 р.:

- після закінчення навчання до органів та підрозділів ДСНС для проходження служби цивільного захисту направлено 380 випускників відомчих закладів вищої освіти;

- за програмами підвищення кваліфікації на базі закладів вищої освіти цивільного захисту підготовлено: 2 тис. 987 осіб середнього та старшого начальницького складу, у тому числі 39 рятувальників з надання домедичної допомоги, 860 посадових осіб з охорони праці; 128 державних службовців; 123 особи персоналу ДСНС на курсах англійської мови за мовним стандартом НАТО;

- на базі закладів професійної освіти ДСНС підготовлено 4 тис. 854 особи рядового і молодшого начальницького складу та працівників.

Окрім того, науковими установами ДСНС та закладами вищої освіти цивільного захисту завершено виконання 32 науково-дослідних (дослідно-конструкторських) робіт. Видано (підготовлено до видання) 12 монографій, 24 навчальних посібники, 7 підручників, 3 практикуми, 1 словник, 25 збірників наукових праць, 19 курсів лекцій. Проведено 14 наукових / науково-технічних конференцій, 7 семінарів, 2 круглих столи.

За мужність, відвагу і сумлінне виконання службових обов'язків нагороджено 3 тис. 752 працівники ДСНС, у тому числі: 99 – державними нагородами (1 – Герой України з удостоєнням ордена «Золота Зірка» (посмертно); 3 – відзнаками Верховної Ради України; 39 – відзнаками Уряду; 517 – відзнаками МВС; 3 тис. 94 – відзнаками ДСНС.

Розглянуто на засіданнях Комісій та надано статус Учасника бойових дій – 496 працівникам ДСНС (465 – за участь в операції Об'єднаних сил, 28 – за розмінування, 3 – за судовими рішеннями) [72].

Отже, підрозділи ДСНС здатні комплексно вирішувати проблеми профілактики техногенних аварій, катастроф, пожеж, надавати допомогу кожній людині, яка потрапила в біду. Рятувальники працюють на землі і під землею, на воді та під водою, виконують поставлені перед ними завдання в складних гірських умовах, в будь-який час року і час доби, в різні погодні умови. Захищати країну і її громадян від пожеж і надзвичайних ситуацій завжди було благородною справою. Сьогодні рятувальник – це одна з найблагородніших професій, яка об'єднує відважних і самовідданих людей,

чий високий професіоналізм, постійна готовність до самопожертви забезпечують кожній українській родині надійний захист від природних і техногенних лих.

Таким чином, для того, щоб сили цивільного захисту і надалі продовжували ефективно та результативно виконувати свої професійні обов'язки з вирішення проблем природної, техногенної, військової та інших видів безпеки, необхідно в подальшому формувати та реалізувати цілісну державну політику в сфері цивільного захисту шляхом удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування в зазначеній сфері, що дозволить їй і в подальшому відповідати своєму призначенню – бути гарантом захисту людей та територій від надзвичайних ситуацій.

2.3. Особливості та практичні аспекти публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в зарубіжних країнах

У ХХІ ст. людство спостерігає помітні зміни в навколишньому середовищі: мінливий клімат, прогресуюче втручання людини в природу, а також виникнення нових загроз, в тому числі викликаних військовими і терористичними діями. При цьому найважливішою функцією будь-якої держави є забезпечення безпеки своїх громадян, в тому числі в умовах надзвичайних ситуацій природного, соціального, воєнного, техногенного та будь-якого іншого характеру.

Тому швидко і ефективно відреагувати, а ще краще передбачити і запобігти – це завдання, що стоїть перед службами порятунку і цивільним захистом. Тому надзвичайно важливим є вивчення зарубіжного досвіду розвинених країн світу з особливостей побудови та функціонування державних систем, що здійснюють діяльність у сфері цивільного захисту та цивільної оборони, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. Слід зазначити, що забезпечення цивільної безпеки зарубіжних країни організаційно входять до складу певного органу виконавчої влади, який

забезпечує організаційно-правову (інституційну) побудову системи цивільного захисту та забезпечує високу ефективність та результативність її діяльності.

В реалізації важливої для суспільства безпекової функції першочергову роль відіграє ефективний механізм публічного управління та адміністрування у системі цивільного захисту (і, зокрема, інституційна її складова), як спосіб застосування заходів впливу суб'єкта публічного управління щодо запобігання та подолання наслідків надзвичайних ситуацій, забезпечення необхідного рівня безпеки та виконання поставлених перед суспільством цілей та завдань у сфері безпеки людини та суспільства в цілому [126].

Інституційний механізм нерозривно пов'язаний із поняттям «інститут», який встановлює правила та обмеження в сфері цивільного захисту. При чому, основне навантаження щодо формалізованих правил та обмежень покладається на державу. І лише після їх встановлення виникає механізм впровадження даних вимог в повсякденну діяльність.

Норт Д. виокремлював інституційний механізм, як особливий вид механізму, функціонування якого надає змогу забезпечувати, як створення правил, так і відслідковування наслідків їх застосування [147].

На наш погляд, механізм публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту (в тому числі інституційний механізм) мають враховувати національний та міжнародний досвід з питань цивільного захисту, представляти собою єдину систему державного управління з протидії надзвичайним ситуаціям [3; 82; 125].

У всіх розвинених і в більшості країн, що розвиваються для вирішення завдань попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій, а також завдань цивільної оборони створені спеціалізовані державні системи.

Так, в США – це комплексна система надзвичайного управління, очолювана Федеральним агентством з управління в надзвичайних ситуаціях (FEMA), в Італії – національна служба цивільного захисту під егідою Міністерства цивільного захисту, в Японії – система захисту від лих на чолі з

Центральною радою при Прем'єр-міністрі країни, в Чилі – національна система цивільного захисту, керована Національним надзвичайним бюро при Міністерстві внутрішніх справ [26].

Основою системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в США є єдиний загальнодержавний орган – Федеральне Агентство з управління в умовах надзвичайних ситуацій (FEMA), яка безпосередньо підпорядковується Президенту країни. FEMA виконує практично весь комплекс завдань щодо захисту населення від стихійних лих, аварій та катастроф, а також при ліквідації їх наслідків, страхування та відшкодування збитків населенню та інших питань життєзабезпечення держави.

Основними завданнями FEMA є: забезпечення виживання країни в ядерній війні; розробка планів евакуації населення США з небезпечних районів; здійснення заходів відповідно до програми будівництва захисних споруд; удосконалення і підвищення стійкості систем зв'язку і оповіщення; забезпечення захисту і нормального функціонування федеральних і місцевих органів влади і цивільної оборони; створення та розповсюдження стратегічних запасів у випадку надзвичайних ситуацій.

Центральний апарат FEMA має в своєму складі 5 управлінь: із забезпечення функціонування в надзвичайних ситуаціях; із програм навчання та протипожежної підготовки; із програм національної готовності управління, надання допомоги і розробки програм для штатів і місцевих органів влади; федеральна адміністрація зі страхування; адміністративні підрозділи.

Слід зазначити, що до 1979 р. на федеральному рівні в США існувало більше 100 відомств, які в тій чи іншій мірі відповідали за боротьбу зі стихійними лихами, техногенними катастрофами, терактами та іншими позаштатними ситуаціями. Крім того, аналогічні служби існували на рівні штатів, графств і муніципалітетів. Однак агентства діяли роз'єднано і не завжди ефективно.

У 1979 р. Президент США Дж. Картер об'єднав всі агентства в одну організацію – FEMA, яка взяла під свій контроль агентства, які боролися з пожежами, повенями, ураганами, а також деякі страхові служби і підрозділи цивільної оборони. Після терористичних атак 11 вересня 2001 р. одним з головних обов'язків FEMA стало координування та навчання місцевих поліцейських і пожежних протидії терористичним атакам, а агентство стало одним з чотирьох головних підрозділів нового Міністерства Національної Безпеки (Department of Homeland Security).

Говорячи про рятувальні служби в США, не можна не згадати і про службу 911. Номер екстреної допомоги 911, більшість американців почали використовувати лише наприкінці 1980-х років. Сьогодні в США 200 млн. дзвінків щорічно надходять до операторів цієї служби. Доступ до «Служби 911» мають жителі 99% території США. Служби 911 також поширюють брошури та організують семінари для населення, на яких пояснюють особливості її діяльності. Це робиться з метою економії часу на обох кінцях телефонної лінії, що в багатьох випадках може врятувати людські життя [26].

Відмінною особливістю США є відсутність формувань цивільної оборони. Для вирішення відповідних завдань тут залучаються поліція, протипожежна служба, спеціалізовані рятувальні загони, місцеві служби швидкої допомоги, добровільна організація «Цивільний військовий патруль» (об'єднує власників приватних літаків), американський Червоний Хрест, товариство «Армія Порятунку» (благодійна організація) та ін. Особлива роль в ліквідації наслідків стихійних лих, аварій, катастроф належить національній гвардії. Її підрозділи знаходяться в підпорядкуванні губернаторів штатів і використовуються для підтримки громадського порядку, забезпечення нормального функціонування урядових установ, ліквідації наслідків стихійних лих і вирішення інших завдань [26].

У кожному штаті США є консультативна рада з питань цивільного захисту, а безпосереднім керівником цивільної оборони штату є начальник штату зі своїм штабом. Через розмежування повноважень між федеральним

урядом та урядом штату, який діє в межах конституції країни FEMA не може видати наказ про евакуацію або інші заходи, а лише надає допомогу владі штату. Це призводить до дублювання функцій великої кількості органів управління та тимчасових формувань, що залучаються до роботи у разі надзвичайних ситуацій.

Крім цього, створюються місцеві штаби в графствах (3200), районах (17), незалежних штатах (37). Всього створено 3615 місцевих штабів цивільної оборони. На промислових підприємствах, на яких працює 50 і більше робітників, створюються комітети цивільного захисту, які очолюють керівники зазначених підприємств [35].

Подібною до американської системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту є система органів державного управління цивільного захисту в Австралії. Основним органом, який координує розробку національної стратегії, плани та програми подолання наслідків надзвичайних ситуацій, підготовку фахівців у сфері цивільного захисту, удосконалення систем оповіщення, надання фінансової допомоги постраждалим територіям тощо є Служба з дій у надзвичайних ситуаціях [225].

Стратегічне керівництво системою цивільної оборони в Канаді здійснює Прем'єр-міністр, а оперативне – міністр Федерального Уряду країни. Функціонування системи цивільної оборони забезпечує Агентство надзвичайної готовності Канади [162].

Дослідження досвіду Великобританії публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту свідчить, що загальне керівництво системою захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій здійснюється Міністерством внутрішніх справ за допомогою Міжміністерського планового комітету та відповідного управління, основною функцією яких є координація діяльності міністерств та відомств. При цьому, слід зазначити, що система захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій не має власних сил та засобів, за винятком Корпусу

спостереження щодо радіаційної розвідки та дозиметричного контролю [225].

В цілому, слід зазначити, що європейські країни з метою збереження політичної незалежності і територіальної цілісності мають ефективний та результативний інституційний механізм цивільного захисту та оборони.

Так, схожі на американську FEMA державні системи захисту населення і територій є у Великобританії (Управління цивільної оборони при Міністерстві внутрішніх справ), у Німеччині (Федеральне управління цивільної оборони, підпорядковане канцлеру), у Франції (Національне управління цивільної оборони і цивільної безпеки Міністерства внутрішніх справ).

При цьому принципи залучення на службу в рятувальних формуваннях різних країн світу також відрізняються: в Великобританії – добровільний, в Туреччині та Португалії – за призовом, в Німеччині, Франції, Бельгії, Норвегії та Нідерландах – добровільний в поєднанні з обов'язковим залученням певних категорій громадян [132].

Основні завдання вищезазначених державних систем цивільного захисту та цивільної оборони наступні:

- організація та здійснення заходів з профілактики природних і техногенних катастроф, підготовка до їх можливого виникнення;
- ліквідація наслідків аварій, катастроф, стихійних лих, а також застосування можливим супротивником сучасних засобів ураження.

У системах цивільного захисту та цивільної оборони країн НАТО в галузі попередження і ліквідації НС особлива увага приділяється плануванню дій та підтримці в постійній готовності органів управління, рятувальних служб та формувань. Планування ведеться на рівні місцевих органів влади – мерій, які виконують найбільший обсяг робіт в умовах надзвичайних ситуацій. Загальне керівництво в них, як правило, здійснюють мери, а безпосереднє – призначені ними начальники цивільної оборони. В обов'язки мерів входять: підготовка регламентуючих документів; контроль за станом рятувальних сил та засобів; організація взаємодії сил та засобів державних і

приватних організацій, установ, промислових підприємств, частин і підрозділів збройних сил, що дислокуються в даному місті, районі; фінансове забезпечення та взаємні розрахунки за виконані роботи з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій [132].

Мерія через керівництво цивільної оборони проводить роботу з прогнозування можливих аварій, катастроф і стихійних лих, здійснює підготовку населення до дій в надзвичайних умовах, облік місцевих ресурсів, які можуть бути використані для вирішення певних завдань, організовує постійний контроль за ситуацією з тим, щоб своєчасно виявити загрози і оперативно вжити заходів щодо попередження їх розвитку.

При виникненні великих надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків місцеві органи влади наділяються надзвичайними повноваженнями. Відповідно до розпорядження мера в першу чергу залучаються сили і засоби рятувальних служб і формувань.

Кількість формувань служб цивільної оборони, підпорядкованих керівництву району або громади, залежить від особливостей промислових зон (районів, підприємств), чисельності проживаючих на конкретній території населення, від характеру забудови населених пунктів, особливостей фізико-географічного та кліматичного положення регіону.

Так, в найбільш розвинених містах Німеччини створені формування та служби цивільної оборони з розрахунку на кількість населення:

- рятувальний загін – на 40-50 тис.;
- загін пожежогасіння – на 30-40 тис.;
- загін постачання водою – на 400-500 тис. (або 2-3 на 5-6 загонів пожежогасіння);
- загін захисту від зброї масового ураження – на 250 тис.;
- загін лікарської і санітарної допомоги – на 40-50 тис.;
- ремонтний загін – на 200 тис.;
- загін обслуговування населення – на 250 тис. населення [132].

У роботі з надання допомоги постраждалому населенню беруть участь

також різні благодійні організації, наявні практично в усіх містах країни.

Відповідальною установою у Німеччині за ліквідацію наслідків стихійних лих є Федеральне управління цивільного захисту та допомоги при катастрофах («Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe»), яке забезпечує надзвичайні поставки та здійснює планування надзвичайних ситуацій щодо особливих небезпек, захисту критично важливої інфраструктури, навчання з питань цивільного захисту та ліквідації наслідків стихійних лих, медицини катастроф, оповіщення та інформування населення, а також підтримує планування заходів у сфері міжнародного співробітництва за участю всіх національних органів цивільного захисту [225].

Основу формувань цивільної оборони в Німеччині становлять підрозділи служби захисту від катастроф. Вони укомплектовані добровольцями, зобов'язаними пропрацювати в цій службі 10 років за умови, що будуть звільнені від військової повинності. Чисельність особового складу служби при повному її розгортанні досягає 600 тис. чол. Основна тактична одиниця – загін. При необхідності можуть створюватися роти, батальйони. Так у 100 районах – можливих об'єктах ядерних ударів – створені міжрайонні загони загальною чисельністю до 40 тис. чол. У великих населених пунктах розгорнуті підрозділи, в які входить до 100 тис. чол. В формуваннях служби налічується також більше 11 тис. транспортних і спеціальних автомашин.

До даної структури відноситься та тісно з нею співпрацюють добровільні громадські організації та самостійні служби. В першу чергу – це суспільство німецького Червоного Хреста, робочий союз саморітрян, іоганітська служба допомоги, німецьке суспільство порятунку життя, мальтійська служба допомоги, технічна допоміжна служба (ведення рятувальних та ремонтно-відновлювальних робіт при аваріях на системах електро-, газо-, водопостачання і каналізації; відновлення шляхів сполучення та дорожніх споруд; надання технічної допомоги населенню при ліквідації стихійних лих, катастроф та аварій) і протипожежна служби. До заходів можуть залучатися поліція і прикордонна охорона. Загальна чисельність

добровільних членів всіх цих організацій і штатного особового складу понад 1,5 млн. чол. [132].

Слід зазначити, що в більшості розвинених країн реальність виконання заходів щодо захисту населення від надзвичайних ситуацій зумовлюється тим, що їх рятувальні служби мають необхідну юридичну та нормативну правову базу.

Так, в Німеччині існує закон про федеральну службу технічної допомоги, згідно з яким вона є федеральним відомством, підлеглим МВС і фінансуються за його лінії. Закон складається з 7 параграфів і визначає основні завдання служби (заходи щодо захисту населення при надзвичайних ситуаціях, відомча і міжнародна допомога), регулює правові відносини рятувальників та їх соціальну безпеку, регламентує питання участі рятувальників в заходах як всередині країни, так і за кордоном.

В системі здійснюються в розвинених країнах світу заходів щодо захисту від надзвичайних ситуацій значне місце відводиться підготовці фахівців рятувальних служб. Практично у всіх країнах НАТО є спеціальні навчальні заклади. Скажімо, в Німеччині функціонує Академія цивільної оборони, у Франції – Інститут цивільної оборони, у Великобританії – Колледж цивільної оборони. У Бельгії, Данії, Нідерландах, Норвегії та Греції працюють національні школи та навчальні центри. У США для подібних цілей був створений Інститут управління в надзвичайних ситуаціях, головною метою якого є навчання федеральних, місцевих органів влади у 4 основних фазах управління в надзвичайних ситуаціях:

- попередження надзвичайних ситуацій;
- пом'якшення удару, якщо неможливо запобігти;
- відповідь (в разі надзвичайних ситуацій, створених людиною, наприклад, тероризм);
- відновлення збитку, принесеного надзвичайною ситуацією [132].

Джерела фінансування діяльності рятувальних служб в більшості розвинених країн схожі: державні та місцеві бюджети, а також внески

юридичних і фізичних осіб. Зокрема в США на цілі FEMA виділяється 150-160 млн. дол. – приблизно рівні частки з федерального та місцевих бюджетів [26].

Однією з найбільш підготовлених і добре оснащених серед них є рятувальна служба Фінляндії. Головна її особливість – організаційне об'єднання всіх залучених до ліквідації надзвичайних ситуацій формувань і служб. У Фінляндії прийнята трирівнева система готовності.

Перший рівень – реагування на повсякденні надзвичайних ситуацій (пожежі, транспортні аварії). Для цього на чергуванні знаходиться до 100 чоловік у всіх структурах міської служби.

Другий рівень – реагування на катастрофи та надзвичайні лиха, коли потрібно задіяти до 2500 чол. При цьому передбачається збільшення сил за рахунок залучення до аварійно-відновлювальних робіт не тільки підрозділів служби, а й інших відомств і організацій. Частково викликаються резервісти певних спеціальностей, приписані до цивільної оборони.

Третій рівень – передбачений на випадок виникнення загальнодержавних кризових ситуацій. В цілому в цей період система цивільної оборони є рятувально-цивільно-оборонним угрупованням чисельністю понад 8 тис. чол. [15].

Як вже зазначалося, першочерговою функцією будь-якої держави є забезпечення безпеки своїх громадян, в тому числі в умовах надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру. В реалізації цієї важливої для суспільства функції першочергову роль відіграють механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, як спосіб застосування заходів впливу суб'єкта публічного управління щодо запобігання та подолання наслідків надзвичайних ситуацій, забезпечення необхідного рівня техногенно-екологічної безпеки та виконання поставлених перед суспільством цілей та завдань у сфері безпеки людини та суспільства в цілому.

Аналіз систем публічного управління та адміністрування у сфері

цивільного захисту в зарубіжних країнах свідчить, що основними напрямками державної політики у зазначеній сфері є попередження, прогнозування, планування, оповіщення населення. Цивільний захист в зарубіжних країнах є сферою, функціонування якої спрямовано на захист населення та економіки від наслідків стихійних лих, аварій, катастроф, військових конфліктів.

Так, організація системи органів публічного управління та адміністрування в європейських країнах має багато спільного та поділяється на державний, регіональний і місцевий рівні. Загальне управління системою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій як у мирний, так і у воєнний час здійснює Міністр відповідного відомства. Безпосередньо завдання щодо цивільного захисту виконують спеціальні органи управління, як на державному, так і на регіональному та місцевому рівнях. Слід зазначити, що кожна країна ЄС розвиває і формує власні варіанти національної структури цивільної захисту, виходячи з конкретних обставин економічних можливостей, фізико-географічних, кліматичних, природних особливостей, але всі ці системи націлені на реалізацію, насамперед, гуманітарного права відповідно до Женевської Конвенції 1949 р. [3; 123].

Наприклад, в Німеччині правовою основою для проведення підготовчих заходів і здійснення їх у надзвичайних умовах є прийняті Бундестагом відповідні доповнення і зміни до конституції країни, а також низка так званих «простих надзвичайних законів». При цьому, постанови, підготовлені на основі законів відповідними міністерствами в мирний час, автоматично вводяться в дію при оголошенні Бундестагом, «надзвичайним парламентом» або президентом (за узгодженням з федеральним канцлером) надзвичайного стану.

Центральним органом державного управління в Німеччині при надзвичайних ситуаціях є Федеральне відомство захисту населення та допомоги при катастрофах, яке працює в структурі Міністерства внутрішніх справ Німеччини. До функцій Федерального відомства відносяться забезпечення координації дій органів виконавчої влади, комунального

самоврядування, установ та організацій з питань захисту населення і територій в умовах виникнення надзвичайних ситуацій. В структурі зазначеного органу державного управління є чотири підрозділи, керівники яких є одночасно заступниками начальника управління, якого призначає міністр внутрішніх справ і затверджує уряд. Чисельність управління 1500 чоловік, але в мирний час воно укомплектовано на дві третини. У військових умовах або на періоди навчань управління доукомплектовуються фахівцями і співробітниками різних служб і трансформуються на штаби округів (штаби земель), що керують усіма заходами цивільного захисту в межах визначеної зони відповідальності. Важливо, що захищені командні пункти обладнані в усіх землях країни.

З досвіду Німеччини у питаннях публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту ефективним було б застосування в Україні відповідного планування дій при надзвичайних ситуаціях на місцевому рівні, де у районах, містах і громадах існують заздалегідь призначувані начальники та штаби при них, які створюються тільки за умов виникнення надзвичайної ситуації [123].

Виконання основних функцій та завдань управління відбувається згідно призначення та чітко розмежовані. Так, управління кризового менеджменту, яке здійснює аналіз ризиків, планування і реагування на надзвичайні та кризові ситуації на державному та федеральному рівнях, забезпечує роботу Спільного центру оперативного реагування федерації та земель, що входить до організаційної структури Федерального відомства, проводить оперативне інформування населення відносно потенційних кризових ситуацій і загроз й керує психологічною службою допомоги населенню.

Управління попередження надзвичайних ситуацій координує та регламентує впровадження широкого комплексу питань попередження надзвичайних ситуацій; забезпечує правовий супровід сфери цивільного захисту та запобігання надзвичайним ситуаціям; забезпечує достатність

інфраструктурних об'єктів, необхідних для виконання основних завдань, пов'язаних з упередженням кризових ситуацій; здійснює контроль за дотриманням законодавства у сфері цивільного забезпечення функціонування німецької системи попередження надзвичайних ситуацій, яка також входить до організаційної структури Федерального відомства [225].

У Бельгії, наприклад, основним органом державної влади, який забезпечує громадську безпеку у разі кризових ситуацій є Координаційний і кризовий урядовий центр, який функціонує при Державній федеральній службі внутрішніх справ країни. До основних функцій зазначеного центру належать: забезпечення безперервного збору і аналізу відповідної інформації, а також її поширення серед відповідних органів влади; планування, координація і забезпечення безпеки під час проведення масштабних заходів, організація яких потребує узгодження між різними службами; забезпечення безпеки для осіб та інституцій, які знаходяться на території Бельгії; організація матеріально-технічного забезпечення при подоланні кризових явищ за рахунок негайного забезпечення персоналом та інфраструктурою [225].

Корисним для України є досвід публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту у Франції, а саме: залучення до реалізації відповідних завдань добровольців, які виконують значний обсяг відповідних робіт у зазначеній сфері та фінансуються з місцевих бюджетів і приватних фондів [56].

У Франції формування так званого корпусу цивільної оборони комплектується на базі протипожежної служби. Всього в країні налічується біля 220 тис. чол. пожежних добровольців, 12 тис. чол. професіоналів (використовуються головним чином в якості інструкторів) та 7 тис. чол. військових пожежних (бригада в м. Парижі та морський батальйон в м. Марселі). Формування цивільної оборони Франції залучаються для надання допомоги постраждалим як на своїй території, так і за кордоном. При цьому,

відповідно до закону про цивільний захист, всі витрати з надання допомоги за межами країни бере на себе держава [132].

Цікавим для України є також досвід забезпечення цивільного захисту у Польщі. Показово, що цивільний захист та цивільна оборона Польщі залишаються одним з основних елементів оборонної структури держави. В той же час у Польщі ще у 2000 р. було проведено об'єднання служб пожежної цивільної безпеки та рятувальної служби. З 2002 р. пожежно-рятувальної служби Польщі були надані додаткові функції рятування на воді, ліквідація хімічних забруднень на землі та воді. Контроль за діяльністю пожежно-рятувальних систем та координацію їх роботи веде Центр управління рятуванням при управліннях пожежної охорони воєводств. При управліннях пожежної охорони також утворені штаби з ліквідації великих аварій [13].

Крім Державної пожежної служби Республіки Польща заходи у сфері цивільного захисту забезпечує Національний центр координації ризиків та цивільного захисту Польщі у складі якого діє єдина система зв'язку та оповіщення. У Польщі функціонує 335 воєнізованих пожежних частин та 499 професійних частин на території 156 областей. Основною небезпекою для територій визначено повені та пожежі [130].

До речі, особливості інституційного забезпечення публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в усіх країнах Європейського Союзу наведено в додатку А.

Розглянемо особливості системи підготовки кадрів для виконання завдань цивільного захисту в деяких країнах ЄС.

Звісно, у кожній країні функціонують певні системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців даних спеціальностей, які відрізняються одна від одної. Для порівняння були вибрані різні за своєю історією та менталітетом країни ЄС, такі, як Польща, Латвії, Франція та Німеччина.

Цими країнами у вирішенні даних питань накопичено значний досвід,

створено ефективні освітні системи, які дозволяють якісно підготувати працівників до дій у надзвичайних ситуаціях. У кожній країні по-різному організовано загальні структури, які займаються ліквідацією та попередженням надзвичайних ситуацій.

Так, наприклад, у Польщі система підготовки фахівців служби цивільного захисту відрізняється від української. В країні функціонує лише один вищий навчальний заклад, який випускає дипломованих фахівців у сфері цивільного захисту – це Головна Школа Пожежної Служби (далі – Школа). Вона є державною та знаходиться під керівництвом міністра внутрішніх справ. Керує Школою ректор, який при виконанні покладених на нього завдань залучається допомогою у свої двох проректорів – проректора з науки і навчання та проректора з реагування. Навчання у Школі орієнтовано для праці у двох Департаментах – Департамент пожежної безпеки та Департамент безпеки будівництва. Навчання здійснюється у двох інженерних напрямках – цивільна оборона та пожежна безпека. У Школі дуже велику увагу приділяють практичним заняттям. Кадети (курсанти) на старших курсах заступають на чергування у бойову частину. Також у Школі досить передове місце займає вивчення іноземних мов. Для цього деякі профільні лекції та заняття проводяться англійською мовою [240].

У Латвії фахівці, які працюють у Державній пожежно-рятувальній службі не мають вищої освіти, тому що тут освітню функцію за профілем здійснює Коледж пожежної безпеки та цивільного захисту Державної пожежно-рятувальної служби Міністерства внутрішніх справ Латвії [85].

У Франції працівники декількох організацій називають себе пожежними. Термін «пожежний» часто використовується таким чином, що включає всі військові і цивільні служби безпеки людей. Усі пожежні, окрім військових (Пожежна бригада Парижа (BSPP), батальйон морської бригади морської піхоти Марселя (BMPM)) – цивільні. Військові пожежні підпорядковуються міністру внутрішніх справ. Так звані «цивільні пожежні» можуть належать до двох груп – пожежні добровольці (волонтери) та

професійні пожежні. Пожежні добровольці (Lessapeurs-pompiers volontaires SPV), якими можуть бути однаково як чоловіки так і жінки – звичайні мирні жителі Франції. Вони паралельно з роботою або навчанням, на добровільних засадах, вирішили присвятити себе ліквідації надзвичайних ситуацій та рятуванню людей. Вони регулярно проходять навчання і можуть надати будь-які види допомоги, 54 % добровольців мають вік до 35 років. За свою роботу вони отримують компенсацію у вигляді вільного часу і пенсії, якщо їх вислуга складає понад двадцять років. Є серед пожежників – добровольців фахівці високого рівня зі званням офіцера, їх називають експертами. Професійні пожежні (Lessa peurs pompiers-professionnels (SPP), існують за рахунок коштів місцевих органів влади. Професійні пожежні підпорядковуються Департаменту аварійно-рятувальних служб (Services départementaux d'incendiet desecours SDIS) і на національному рівні Міністерству оборони та громадянської безпеки (Direction dela défenseet dela sécurité civiles (DDSC). Професійні пожежні отримують обов'язкову початкову підготовку і безперервне навчання протягом всієї кар'єри. Підготовкою офіцерського складу займається Національна школа пожежних офіцерів (ENSOSP), вона є національною державною адміністративною установою та знаходиться під контролем міністра громадської безпеки і має свою раду директорів [262].

Як бачимо, структура Департаменту аварійно-рятувальних служб Франції значно відрізняється від ДСНС, але суттєвих відмінностей небагато. По-перше, у Франції вищий навчальний заклад випускає медичних фахівців, які можуть надати невідкладну допомогу в самому осередку надзвичайної ситуації; що є дуже актуальним, по-друге, університет займається підготовкою й добровільних пожежних, по-третє Франція активно приймає участь у всіх європейських і міжнародних заходах, тому вивчення іноземної мови там, як і в Польщі та Латвії на першому місці та, по-четверте, у Франції досить значну ланку займають добровільні пожежні формування.

У Німеччині рішення всіх проблем, пов'язаних з організацією захисту

населення і територій від надзвичайних ситуацій природного, техногенного і військового характеру, покладено на Міністерство внутрішніх справ, яке здійснює:

- координацію загальних зусиль країни в реалізації державної політики в цій сфері;
- інформаційне забезпечення керівництва країни і земель при загрозі і виникненні надзвичайних ситуацій, попередження населення про лиха;
- керівництво проведенням операцій із захисту населення, оперативне планування заходів;
- підготовку органів управління й особового складу аварійно-рятувальних та інших формувань до виконання покладених задач, а також населення до дій у випадку виникнення надзвичайних ситуацій [295].

Особливістю організаційної структури німецької системи є те, що при загальному керівництві її діяльністю, що здійснюється федеральним Міністерством внутрішніх справ, на окремих федеральних міністрів покладена відповідальність за усі види забезпечення цієї діяльності. Тому при Міністерстві внутрішніх справ створений постійний комітет з цивільної оборони, що входить до складу цього Міністерства, якому підвідомчі відділи цивільної оборони міністерств внутрішніх справ земель.

Іншою відмінною рисою організаційної структури системи захисту населення, об'єктів економіки від надзвичайних ситуацій у мирний і воєнний час від ДСНС варто вважати створення при Міністерстві внутрішніх справ діючого штабу з ліквідації наслідків катастроф і комісії з організації захисту населення від зброї масового ураження. Штаб і комісія включаються в роботу тільки при необхідності, звичайно на прохання уряду землі, на території якої відбулася надзвичайна ситуація. До складу комітету референтів штабу входять зацікавлені міністри і представники добровольчих допоміжних організацій.

У землях відповідальність за стан цих систем несуть уряди земель. Між

тим єдиної організаційної структури земельних органів, уповноважених на рішення задач у сфері попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій не існує. Уряд кожної землі на свій розсуд визначає, як організаційну структуру так і штатний розпис цих органів. Поряд з цим у Німеччині для забезпечення оперативної свободи дій збройних сил у воєнний час створені відповідні органи управління, головними з яких є територіальні адміністративно-господарські органи військових округів. Їхній тісний зв'язок з органами державного управління організований, як і в інших країнах НАТО, практично по всьому спектру задач, що стоять перед ними. Наочним прикладом тому може служити організація оповіщення органів управління, населення і Збройних сил Німеччини при виникненні надзвичайних ситуацій різного характеру, що здійснюється національною системою оповіщення військ НАТО, що дислокуються на її території. Що стосується сил і засобів, призначених для виконання задач захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний і воєнний час, то основною службою в Німеччині вважається Служба захисту від катастроф. До її складу входять пожежні і санітарні формування, а також федеральне керування технічної допомоги (ТХВ). Їх діяльність, оснащення, навчання, експлуатація будинків і споруджень фінансується з федерального бюджету. При цьому для посилення служби захисту населення від катастроф залучаються інші служби і формування, підготовка яких здійснюється в різних освітніх і спеціальних школах і центрах, а також організаціях системи самозахисту населення [295].

Тому варто зазначити, що в Німеччині та Франції є багато спільного в тому числі і те, що до складу Служби захисту від катастроф входять санітарні формування, які у Франції мають назву медичних фахівців, що потрібно враховувати за умов імплементації та адаптації зазначеного досвіду в українських реаліях.

Отже, враховуючи кількість та масштабність надзвичайних ситуацій у світі складно переоцінити важливість вивчення зарубіжного досвіду щодо особливостей побудови та функціонування систем публічного управління та

адміністрування у сфері цивільного захисту та цивільної оборони, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, забезпечення пожежної безпеки з метою можливого його використання в Україні. Адже, на жаль, реформування системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні відбувається повільно, внаслідок чого кількість надзвичайних ситуацій та масштабність їх наслідків в останні роки зростає, що потребує її удосконалення на основі вивчення досвіду існуючих передових світових практик у зазначеній сфері.

Звісно, в умовах глобальних змін клімату та посилення антропогенного навантаження на навколишнє середовище, особливого значення набуває питання своєчасного виявлення та відстеження можливих надзвичайних ситуацій та визначення шляхів їх запобігання та подолання на основі існуючого передового іноземного досвіду. Однак, цього замало, якщо мова йде виключно про вивчення теоретичних засад без залучення так званої практичної складової у питаннях застосування іноземного досвіду щодо особливостей та практичних аспектів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

Тому активізація глобальних інтеграційних процесів в сучасних умовах означає необхідність більш інтенсивного включення України в міжнародне співробітництво у сфері цивільного захисту, в тому числі шляхом налагодження співпраці з розвинутими країнами світу та міжнародними організаціями у сфері цивільного захисту в умовах існуючих викликів.

Адже метою публічного управління та адміністрування діяльністю міжнародних організацій в сфері цивільного захисту є зниження ризику і пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, підвищення гарантованого рівня безпеки особистості, суспільства і навколишнього середовища в межах показників прийнятого ризику в глобальному вимірі. А цього неможливо досягти без побудови дієвого механізму міжнародного співробітництва України в сфері цивільного захисту. Тим більше, що одним з завдань публічного управління у сфері

цивільного захисту в Україні, згідно з Кодексом цивільного захисту України, є міжнародне співробітництво [84].

Так, глава 31 Кодексу цивільного захисту України «Міжнародне співробітництво у сфері цивільного захисту» передбачає:

- надання допомоги іноземним державам у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на підставі запиту про допомогу у ліквідації наслідків надзвичайної ситуації від уповноваженого на це органу іноземної держави, яка потерпає від надзвичайної ситуації (стаття 135);

- отримання Україною міжнародної допомоги для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, яке здійснюється на підставі запиту про отримання такої допомоги або запропонованої допомоги з боку іноземних держав та міжнародних організацій (стаття 136) [84].

До складових та інструментів механізму міжнародного співробітництва в сфері цивільного захисту можна віднести:

- чинні міжнародні договори, що стосуються цієї сфери;
- заходи органів державної влади щодо розвитку міжнародного співробітництва;
- розвиток міждержавної та міжрегіональної інтеграції в сфері цивільного захисту;
- забезпечення моніторингу та аналізу ефективності виконання міжнародних програм допомоги в сфері цивільного захисту;
- ефективність виконання міжнародних зобов'язань в зазначеній сфері;
- забезпечення гармонізації українського законодавства у сфері цивільного захисту до міжнародних норм та законодавства ЄС;
- розвиток співпраці в зазначеній сфері з усіма прикордонними країнами;
- узагальнення існуючої зарубіжної практики застосування законодавства з питань, пов'язаних зі сферою цивільного захисту та розробка

пропозиції щодо його вдосконалення і адаптації до українських реалій [84].

Слід зазначити, що Державна служба з надзвичайних ситуацій (ДСНС) України здійснює двостороннє співробітництво відповідно до положень 21 міжурядової Угоди; 1 рамкової конвенції; 1 рамкової програми дій; 3 меморандумів про взаєморозуміння; 1 адміністративної домовленості, а також планів спільних дій. ДСНС України та її територіальні органи здійснюють активну транскордонну співпрацю з установами та територіальними органами 12 зарубіжних країн, в тому числі з 6 країнами, які межують з Україною, а саме: Польщею, Білоруссю, Словаччиною, США, Угорщиною, Молдовою, Естонією, Литвою, Німеччиною, Швейцарією, Грецією, Китаєм.

Ключовими напрямками співробітництва ДСНС України з міжнародними організаціями є контакти і програми взаємодії зі структурами ООН, ЄС, НАТО, Організації Чорноморського економічного співробітництва, Організації за демократію і економічний розвиток, Всесвітньої метеорологічної організації, Німецького товариства міжнародного співробітництва тощо [136].

Що стосується європейської інтеграції, як напрямки та інструменту реалізації механізму міжнародного співробітництва України у сфері цивільного захисту, слід вказати на співробітництво в рамках інструменту ЄС «Східне партнерство». А ДСНС України є основним бенефіціаром Проекту ЄС «Програма з попередження, готовності та реагування на катастрофи природного та техногенного характеру для країн Східного партнерства».

Метою зазначеної Програми є посилення та розвиток потенціалу країн-учасниць Східного партнерства в сфері цивільного захисту шляхом залучення експертної та технічної підтримки ЄС. Фінансована Європейським Союзом ця Флагманська ініціатива Європейського Союзу, має загальний бюджет 5500000 євро, впроваджена в шести країнах Східного партнерства (Азербайджані, Білорусі, Вірменії, Грузії, Молдові та Україні) [136].

Програма спрямована на подальший розвиток національного інституційного та регуляторного правового поля з наголосом на політиці цивільного захисту Європейського союзу та Директиві ЄС з питань запобігання та реагування на повені. Заходи підвищення потенціалу також спрямовані на підготовку країн-партнерів до відкриття Європейського Механізму цивільного захисту Європейського Союзу для країн Східного партнерства. Продовжується вдосконалення електронного регіонального атласу ризиків. З метою запобігання ризикам та виникнення надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру організовано подальші заходи щодо підвищення поінформованості населення [136].

Участь в Програмі сприяє підвищенню можливостей ДСНС України щодо подолання катастроф на місцевому, регіональному та національному рівнях шляхом налагодження ефективної взаємодії з ЄС і державами-учасниками Східного партнерства в сфері цивільного захисту. В межах зазначеної Програми представники ДСНС України беруть участь в міжнародних семінарах, тренінгах та навчаннях з питань цивільного захисту. Участь у зазначених заходах дає можливість поліпшити професійний рівень і досвід українських експертів, дозволяє оволодіти спеціальними процедурами ЄС і стандартами з планування, підготовки та проведення рятувальних операцій, підвищити обізнаність щодо організації цивільного захисту в країнах-учасниках Східного партнерства і сприяє налагодженню взаємодії з відповідними структурами країн учасниць Східного партнерства в сфері попередження, реагування та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій.

Що стосується такого інструменту міжнародного співробітництва України, як міжнародні пошуково-рятувальні операції у сфері цивільного захисту, слід вказати, що Україна бере активну участь в наданні допомоги постраждалим від надзвичайних ситуацій під егідою ООН, міжнародних організацій, а також на двосторонній основі.

Так, пошуково-рятувальні підрозділи Державної служби з надзвичайних ситуацій України брали активну участь у таких міжнародних

операціях з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, як: ліквідація наслідків землетрусу в Туреччині у 1999 р. та у 2011 р., Ірані – у 2003 р., в Пакистані - у 2005 р., Киргизії – у 2008 р.; надання допомоги при ліквідації наслідків паводку в Угорщині у 1999 р. та 2010 р., Польщі та Молдові – у 2010 р.; гасіння лісових пожеж у гірських районах Держави Ізраїль – у 2016 р.; гасіння масштабних лісових пожеж у Чорногорії – 2017 р. А 30-31 серпня 2017 р., на виконання Указу Президента України, згідно з запитом Уряду Грузії, екіпаж пожежного літака Ан-32ПДСНС України надав допомогу у ліквідації пожеж у гірській місцевості Грузії [136].

Для підвищення ефективності надання допомоги в проведенні міжнародних аварійно-рятувальних та пошуково-рятувальних операцій, своєчасному наданню кваліфікованої медичної допомоги постраждалому населенню в зонах надзвичайних ситуацій, підвищення ефективності обміну інформацією, а також підвищення готовності до реагування на міжнародному та національному рівнях, подано заявку на вступ українського «Мобільного рятувального центру» ДСНС України в Міжнародну дорадчу консультативну групи ООН з проведення пошуково-рятувальних операцій в умовах міста.

Також на особливу увагу заслуговує участь ДСНС України в міжнародних навчаннях з реагування на катастрофи відповідно до Програми НАТО «Партнерство заради миру». Починаючи з 2000 р. ДСНС України (МНС України) взяло участь у 10 повномасштабних міжнародних навчаннях НАТО з залученням сил і спеціального устаткування [136].

Упродовж 2020 р. забезпечено реалізацію заходів щодо співробітництва у сфері гуманітарного розмінування з міжнародними організаціями, зокрема: Офіс Координатора проєктів ОБСЄ в Україні, Міжнародний Комітет Червоного Хреста в Україні, НАТО, ООН, Агентство зменшення загрози Міністерства оборони США, Женевським міжнародним центром гуманітарного розмінування, Данською радою у справах біженців / Данською групою з розмінування та Представництвом «ХАЛЮ ТРАСТ» в Україні.

У межах реалізації спільного проекту ДСНС та Данської ради у справах біженців / Данської групи з розмінування «Підготовка та залучення до виконання робіт з гуманітарного розмінування піротехнічних підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій» забезпечено практичне виконання завдань щодо нетехнічного обстеження та очищення (розмінування) ділянок місцевості на території Попаснянського району Луганської області. Під час виконання завдань всього розмінувано 119 тис. 764 кв. м території, виявлено та знешкоджено 541 ВВП, у тому числі протягом 2020 р. розмінувано 109 тис. 298 кв. м території, виявлено та знешкоджено 467 ВВП.

У межах реалізації спільного проекту ДСНС та Представництва «ХАЛО ТРАСТ» в Україні «Гуманітарна протимінна діяльність на сході України» у 2020 р. розпочато виконання робіт з гуманітарного розмінування ділянки місцевості в районі с. Гнутове Донецької області. За період виконання завдань розмінувано 1578 кв. м території, виявлено та знешкоджено 21 ВВП [72].

Отже, на сучасному етапі державотворення існує потреба модернізації системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні з урахуванням передового іноземного досвіду. Тому вирішення існуючих проблем ефективності публічного управління діяльністю міжнародних організацій у сфері цивільного захисту в умовах глобалізаційних викликів має бути спрямоване на запобігання та ліквідацію надзвичайних ситуацій як на території України, так і в світі, а співробітництво України з міжнародними організаціями та іншими країнами у сфері цивільного захисту має враховувати національні інтереси нашої держави та сприяти удосконаленню національної системи публічного управління та адміністрування у зазначеній сфері.

В цілому, аналіз розвитку цивільного захисту в зарубіжних країнах свідчить, що керівництво цих держав приділяє значну увагу, насамперед, питанням прогнозування та запобігання виникнення надзвичайних ситуацій,

можливих сценаріїв їх розвитку, а також організації заходів цивільного захисту та оперативному реагуванню на їх виникнення. В цілому, на наш погляд, Україна, як і США, Німеччина, Великобританія, Франція та інші країни світу, досвід публічного управління та адміністрування цивільним захистом яких було проаналізовано, повинна формувати систему управління цивільним захистом на попередження та недопущення надзвичайних ситуацій та чітко планувати заходи ліквідації наслідків стихійних лих і злагоджено та ефективно діяти у разі їх настання.

Таким чином, існуючий зарубіжний досвід побудови системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту може бути використаний при удосконаленні механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту України, зрозуміло, з урахуванням специфіки нашої країни. Перш за все слід звернути увагу на наступні принципові моменти: організацію управління рятувальними службами; принципи побудови рятувальних служб в зарубіжних країнах; державну підтримку рятувальників та рятувальних служб; навчання населення та спеціалістів діям в умовах надзвичайних ситуацій; нормативно-правове регулювання питань захисту людей при надзвичайних ситуаціях; міжнародне співробітництво (особливо в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції України).

РОЗДІЛ 3.
СУЧАСНИЙ СТАН І РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО
УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО
ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

3.1. Аналіз сучасного стану сфери цивільного захисту в Україні

В сучасних умовах інтеграційних процесів та глобальних трансформацій, надзвичайно актуальними залишаються питання аналізу сучасного стану сфери цивільного захисту в Україні, зокрема аналізу факторів і причин, що впливають на процеси її формування і розвитку в сучасних умовах. Тому визначальним є дослідження сучасного стану та основних тенденцій розвитку сфери цивільного захисту в Україні, визначення пріоритетних напрямів публічного управління та адміністрування в зазначеній сфері в умовах необхідності переходу до безпекових засад розвитку країни та суспільства.

Захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, а також захист життя й здоров'я громадян України від небезпечних наслідків аварій і катастроф техногенного, екологічного, природного й військового характеру є однією з важливих функцій держави, яка формує сутність та зміст цивільного захисту.

Так, відповідно до Конституції України, кожен громадянин України має право на захист свого життя і здоров'я від наслідків аварій, катастроф, пожеж, стихійного лиха та на вимогу гарантій забезпечення реалізації цього права від органів державної влади та суб'єктів господарювання [5 Констит].

Однією з важливих функцій держави є цивільний захист, який спрямований на захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, а також захист життя й здоров'я громадян України від небезпечних наслідків аварій і катастроф

техногенного, екологічного, природного й військового характеру [84].

А належна реалізація вказаної функції цивільного захисту можлива лише за умов всебічного забезпечення результативності та ефективності функціонування всіх складових системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні, головною ланкою якої є Державна служба України з надзвичайних ситуацій (ДСНС).

Упродовж 2020 р. органами та формуваннями ДСНС забезпечено оперативне реагування на 116 класифікованих надзвичайних ситуацій (далі – НС), які розподілилися на: відповідно до Національного класифікатора «Класифікатор надзвичайних ситуацій» ДК 019:2010: техногенного характеру – 47, природного характеру – 64, соціального характеру – 5; за масштабами: державного рівня – 6, регіонального – 4, місцевого – 50, об’єктового – 56 (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Кількісні показники надзвичайних ситуацій, що виникли в Україні [72].

Показники	2019 р.	2020 р.	Зменшення (-), збільшення (+), %
Загальна кількість НС, в т.ч.:	146	116	- 20,5
техногенного характеру	60	47	- 21,7
природного характеру	81	64	- 21,0
соціального характеру	5	5	0
<i>В тому числі за рівнями:</i>			
державного рівня	2	6	0
регіонального рівня	7	4	+ 200,0
місцевого рівня	63	50	- 20,6
об’єктового рівня	74	56	- 24,3
Загибло людей внаслідок НС	200	170	- 15,0
Постраждало людей внаслідок НС	1492	305	- 79,6
Матеріальні збитки від НС, тис. грн.	1626730	9916677	+ 509,6

Врятовано життя 6 тис. 333 громадянам (під час пожеж – 1 тис. 831 особа, надзвичайних ситуацій – 929 осіб, небезпечних подій – 2 тис. 277 осіб, на об'єктах туристичних відвідувань у гірській місцевості – 653 особи, на водних об'єктах – 573 особи, на об'єктах, що обслуговуються гірничорятувальними формуваннями ДСНС, – 70 осіб).

Внаслідок цих надзвичайних ситуацій загинуло 170 осіб (з них 26 дітей) та постраждало 305 осіб (з них 46 дітей). За інформацією МОЗ станом на 01.01.2021 р. в Україні зареєстровано 1 млн. 64 тис. 479 випадків захворювання людей на коронавірус COVID-19, з них 18 тис. 680 випадків – летальні.

Порівняно з 2019 р. загальна кількість надзвичайних ситуацій у 2020 р. зменшилася на 20,5 %, при цьому їх кількість техногенного характеру зменшилася на 21,7 % (насамперед через зменшення: на 60 % кількості НС у системах життєзабезпечення, на 19 % – НС на транспорті, на 8 % – НС унаслідок пожеж та вибухів), а кількість НС природного характеру – на 21 % (зафіксовано зменшення на 42% кількості медико-біологічних НС, насамперед спричинених харчовими отруєннями людей, однак зафіксовано збільшення більш ніж у 1,6 раза кількості НС унаслідок пожеж у природних екосистемах) (табл. 3.2).

У 2020 р. зафіксовано найменшу кількість надзвичайних ситуацій за період спостережень, починаючи з 1997 р., натомість збільшилася масштабність НС та зафіксовано зростання більш ніж у 6 разів суми завданих надзвичайними ситуаціями збитків, насамперед унаслідок НС, пов'язаних із лісовими пожежами, у квітні (Житомирська область та Зона відчуження), липні (Луганська область) та вересні (Харківська та Луганська області), НС спричиненої посухою в Одеській та Вінницькій областях, а також НС унаслідок червневого паводку у західних областях України.

Аналіз небезпек і загроз техногенного та природного характеру, виникнення надзвичайних ситуацій свідчить, що за останні 10 років спостерігаються тенденції до їх зменшення, однак рівень ризиків виникнення

Таблиця 3.2

Характеристика кількісних показників класифікованих
надзвичайних ситуацій (НС) в Україні [72]

Вид НС	Кількість НС		Загинуло людей		Постраждало людей	
	2019 р.	2020 р.	2019 р.	2020 р.	2019 р.	2020 р.
<i>НС техногенного характеру</i>						
НС унаслідок аварій чи катастроф на транспорті	16	13	75	57	47	34
НС унаслідок пожеж, вибухів	27	26	79	66	81	27
НС унаслідок наявності у навколишньому середовищі шкідливих і радіоактивних речовин понад ГДК	3	0	0	0	0	0
НС унаслідок раптового руйнування будівель і споруд	4	4	10	0	14	0
НС унаслідок аварій в електроенергетичних системах	0	0	0	0	0	0
НС унаслідок аварій у системах життєзабезпечення	10	4	0	0	0	0
Всього НС техногенного характеру	60	47	164	123	142	61
<i>НС природного характеру</i>						
Геологічні НС	0	0	0	0	0	0
Метеорологічні НС	16	12	7	0	13	10
Гідрологічні НС поверхневих вод	0	3	0	5	0	0
НС, пов'язані з пожежами у природних екологічних системах	8	13	0	16	0	133
Медико-біологічні НС	57	35	15	13	1334	96
Всього НС природного характеру	81	64	22	34	1347	239
<i>НС соціального характеру</i>						
Встановлення вибухового пристрою у багатолюдному місці, установі (організації, підприємстві), житловому секторі, транспорті	1	1	1	0	2	4
НС, пов'язані з нещасними випадками з людьми	4	4	13	13	1	1
Всього НС соціального характеру	5	5	14	13	3	5
ВСЬОГО НС	146	116	200	170	1492	305

НС природного і техногенного характеру та ризиків збитків від них залишаються практично незмінними та досить високими.

Особливо гострими ризики утворення збитків залишалися у 2017 р. та 2020 р., що пов'язано з виникненням та розповсюдженням складних надзвичайних ситуацій природного характеру (рис. 3.1).

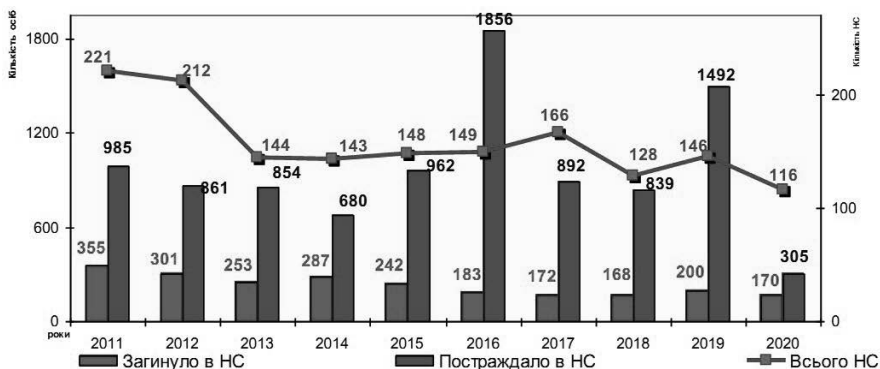


Рис. 3.1. Динаміка виникнення надзвичайних ситуацій та їх наслідків в Україні [72].

Як вже зазначалося, особливо катастрофічними можуть бути наслідки катастроф, які пов'язані з виникненням та розповсюдженням таких надзвичайних ситуацій, як пожежі.

Слід зазначити, що упродовж 2020 р. в населених пунктах та на об'єктах суб'єктів господарювання в Україні зафіксовано 101 тис. 279 пожеж, що на 5,6 % більше у порівнянні з 2019 р. (табл. 3.3).

Внаслідок пожеж загинуло 1 тис. 728 людей, у тому числі 46 дітей, та 1 тис. 452 людини отримали травми, з них 107 дітей. Порівняно з 2019 р. кількість загиблих унаслідок пожеж зменшилася на 9,6 %, кількість травмованих – на 4,7 %. Матеріальні втрати від пожеж становили близько 12 млрд. 607 млн. грн., у тому числі прямі збитки становили близько 2 млрд. 632 млн. грн. (+ 18,3 %), побічні – 9 млрд. 975 млн. грн. (+ 18,7 %). Під час

ліквідації пожеж врятовано 1 тис. 831 людину, у тому числі 330 дітей, та матеріальних цінностей на суму понад 13 млрд. 351 млн. 650 тис. грн.

Таблиця 3.3

Кількість пожеж та їх наслідків у населених пунктах та на об'єктах суб'єктів господарювання в Україні [72]

Показники		2019 р.	2020 р.	2020 р. у % до 2019 р.
У житловому секторі	кількість пожеж	30505	29698	102,7
На підприємствах, в організаціях, закладах	кількість пожеж	2448	2409	98,4
із них, на:	об'єктах загально-державної власності	198	154	79,0
	об'єктах комунальної (муніципальної) власності	284	246	86,6
	об'єктах приватної власності	1621	1652	101,9
	об'єктах колективної власності	318	335	105,3
	об'єктах власності міжнародних організацій та юридичних осіб інших держав	0	5	X
	власність інших держав	1	0	X
	власність не визначено	26	17	65,4
Інші об'єкти	кількість пожеж	62962	69172	109,9
Всього	кількість пожеж	95915	101279	105,6
Загинуло внаслідок пожеж	осіб	1909	1728	90,4
із них дітей	осіб	58	46	79,3
Травмовано людей	осіб	1523	1452	95,3
Врятовано людей	осіб	1893	1831	96,7

У будівлях і спорудах житлового сектору виникло 29 тис. 698 пожеж (- 2,6 %), внаслідок яких загинуло 1 тис. 593 людини (- 7,2 %). На об'єктах, на яких здійснюється державний нагляд (контроль), виникло 2 тис. 466

пожеж (- 0,7 %), з них 57 пожеж – у житлових будинках (+ 58,3 %).

На підприємствах, в організаціях, закладах: приватної власності виникло 1 тис. 652 пожежі (+1,9 %); колективної власності – 335 пожеж (+5,4 %); комунальної (муніципальної) власності – 246 пожеж (- 13,4 %); загальнодержавної власності – 154 пожежі (- 22,2 %).

Основними причинами виникнення пожеж були: необережне поводження з вогнем – 74 тис. 204 випадки (+ 5,8 %); порушення правил пожежної безпеки при влаштуванні та експлуатації електроустановок – 10 тис. 839 випадків (- 2,4 %); порушення правил пожежної безпеки при влаштуванні та експлуатації печей теплогенеруючих агрегатів та установок – 5 тис. 117 випадків (+ 5,0 %); підпали – 3 тис. 746 випадків (+ 26,4 %); порушення технологій виробництва та правил експлуатації транспортних засобів – 2 тис. 519 випадків (+ 3,7 %); пустощі дітей з вогнем – 578 випадків (- 3,2 %); несправність виробничого обладнання, порушення технологічного процесу виробництва – 177 випадків (+ 5,4 %).

Належна реалізація завдання цивільного захисту щодо захисту життя і здоров'я кожного громадянина України від наслідків аварій, катастроф, пожеж, стихійних лих можлива лише за умов всебічного забезпечення ефективності функціонування всіх складових системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, в тому числі на регіональному рівні.

Враховуючи збереження рівня наслідків від надзвичайних ситуацій, варто зазначити, що рівень ризиків виникнення НС природного та техногенного характеру та ризиків збитків від них залишаються практично незмінними та досить високими для більшості регіонів України, що підтверджується рекордною сумою завданих надзвичайними ситуаціями збитків у 2020 р.

У регіональному розрізі найбільшу кількість надзвичайних ситуацій зареєстровано у Херсонській (12), Київській, Одеській (по 11 надзвичайних ситуацій у кожній) та Дніпропетровській (9) областях. По 7 надзвичайних

ситуацій зафіксовано у Закарпатській, Кіровоградській, Луганській, Тернопільській та Харківській областях; у Вінницькій, Донецькій, Житомирській, Полтавській та Чернігівській областях – по 6 надзвичайних ситуацій. На території Запорізької, Івано-Франківської, Миколаївської, Рівненської, Сумської, Чернівецької областей та м. Києва зареєстровано від 4 до 5 надзвичайних ситуацій, у решті регіонів – по 1 – 3 надзвичайні ситуації.

Розподіл кількості надзвичайних ситуацій за класами (техногенного, природного, соціального характеру) та їх розподіл регіонами України у 2020 р. наведено на рис. 3.2, а у порівнянні з 2019 р. – в табл. 3.4.



Рис. 3.2. Розподіл кількості надзвичайних ситуацій за класами по регіонах України, 2020 р. [72].

Надзвичайні ситуації в Україні державного рівня стались унаслідок:

- поширення на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2. За інформацією МОЗ станом на 01.01.2021 р. в Україні зареєстровано 1 млн. 64 тис. 479 випадків захворювання людей на коронавірус COVID-19, з них 18 тис. 680 випадків – летальні;

Таблиця 3.4

Розподіл кількості надзвичайних ситуацій за класами та регіонами України, 2019-2020 рр. [72].

Регіони	Надзвичайні ситуації							
	Техногенного характеру		Природного характеру		Соціального характеру		Всього	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Всього НС	60	47	81	64	4	5	146	116
Вінницька	0	0	4	6	0	0	4	6
Волинська	1	0	6	2	0	0	7	2
Дніпропетровська	6	7	3	2	0	0	9	9
Донецька	7	2	3	2	0	0	10	6
Житомирська	4	1	4	5	0	0	8	6
Закарпатська	2	1	5	6	0	0	7	7
Запорізька	2	0	1	3	0	1	3	4
Івано-Франківська	0	0	6	4	1	0	7	4
Київська	2	6	4	4	1	1	7	11
Кіровоградська	1	2	3	5	0	0	4	7
Луганська	3	0	4	7	0	0	7	7
Львівська	5	0	3	3	0	0	8	3
Миколаївська	3	0	2	5	0	0	5	5
Одеська	5	6	6	5	0	0	11	11
Полтавська	5	1	3	4	2	1	10	6
Рівненська	1	1	4	3	0	0	5	4
Сумська	4	1	1	3	0	0	5	4
Тернопільська	2	4	2	3	0	0	4	7
Харківська	1	4	2	2	0	1	3	7
Херсонська	1	4	3	8	0	0	4	12
Хмельницька	1	0	1	1	0	0	2	1
Черкаська	0	1	1	1	0	0	1	2
Чернівецька	0	2	5	3	0	0	5	5
Чернігівська	3	2	2	4	0	0	5	6
м. Київ	1	2	3	1	1	1	5	4

- масового засихання та загибелі посівів унаслідок засухи на території Одеської області, де за інформацією Одеської облдержадміністрації 1311 господарств області зазнали збитків на суму 6649,88 млн. грн. внаслідок загибелі сільськогосподарських культур на площі 498662,54 га;

- ускладнення погодних умов, випадання значних опадів у вигляді дощу на території Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської, Тернопільської та Чернівецької областей у період з 12 по 24 червня 2020 р., що призвело до різких підйомів рівнів води в басейнах річок, ускладнення паводкової обстановки та підтоплення 349 населених пунктів, понад 14,3 тис. будинків, затоплення понад 22,4 тис. присадибних ділянок, пошкодження 3,5 тис. господарських споруд, зруйнування та пошкодження понад 940 км автодоріг, понад 140 км берегоукріплень, понад 20 км дамб та понад 300 мостів. Внаслідок зазначеної надзвичайної ситуації загинуло 5 осіб (з них 1 дитина). Сума прямих матеріальних збитків, за інформацією облдержадміністрацій, становить понад 1,3 млрд. грн. Підрозділами ДСНС врятовано 478 осіб, евакуйовано 721 особу, відселено 1 тис. 324 особи, перевезено через підтоплені ділянки 2 тис. 565 осіб, відкачано воду з понад 1 тис. 500 будинків, укріплено 8 тис. м берегів річок, облаштовано близько 6 км дамб, розчищено 18 тис. 700 м автодоріг та близько 28 км водовідвідних мереж [72];

- лісової пожежі, що виникла 6 липня 2020 р. на території Борівського та Охтирського лісництв у Новоайдарському районі Луганської області, яка через сильний поривчастий вітер (до 25 м/с) змінних напрямків та високу температуру повітря (+38°C) поширилася на хвойні лісові квартали поблизу сіл Капітанове та Воронове, а також на територію села Смолянинове. Загальна площа пожежі становила близько 5 тис. га, внаслідок пожежі вогнем знищено 35 та пошкоджено 24 житлові будинки в с. Смолянинове, а також повністю знищено 49 дачних будинків садівничого товариства № 5 «Озеро вовче» Новоайдарського району. До гасіння пожежі було залучено понад 1,4 тис. осіб та 250 од. техніки, з них від ДСНС 736 осіб

та 147 од. техніки (у тому числі 2 літаки АН-32П). За інформацією Луганської облдержадміністрації завдано збитків на суму понад 284 млн. грн.;

- пожеж у природних екосистемах (близько 150 пожеж), які виникли протягом 30 вересня – 1 жовтня 2020 р. на території Станічно-Луганського, Северодонецького та Новоайдарського лісомисливських господарств Луганської області. Внаслідок надзвичайно складних погодних умов (вітер з ураганними поривами до 25 м/с, тривалий засушливий період) пожежі швидко розповсюджувалися на значну площу понад 20 тис. га і набули загрозливого характеру для населених пунктів. Найбільш складна обстановка склалася вздовж лінії розмежування на території Станічно-Луганського, Новоайдарського, Северодонецького районів, де до зони ураження потрапило 32 населених пункти. Внаслідок пожежі підтверджено загибель 10 осіб, постраждало (завдано шкоди здоров'ю) 17 осіб, вогнем знищено та пошкоджено близько 250 будівель, евакуйовано 150 осіб. До гасіння пожежі залучалося понад 2,5 тис. осіб та 300 од. техніки, з них від ДСНС 687 осіб та 158 од. техніки, у тому числі 3 пожежні літаки АН-32П та 2 вертольоти. За інформацією Луганської облдержадміністрації попередній обсяг збитків складає понад 25 тис. мінімальних розмірів заробітної плати;

- катастрофи літака АН-26 Збройних сил України 25 вересня 2020 р. поблизу військового аеродрому м. Чугуєва Харківської області, внаслідок якої загинуло 26 осіб та 1 особа постраждала [72];

- катастрофи літака Boeing-737 авіакомпанії «Міжнародні авіалінії України» поблизу тегеранського аеропорту ім. Імама Хомейн, який виконував 08 січня 2020 р. рейс PS752 за маршрутом «Тегеран – Київ», внаслідок чого загинуло 11 громадян України (9 членів екіпажу та 2 пасажирки). Для проведення пошуково-рятувальних робіт під час ліквідації наслідків надзвичайної ситуації від ДСНС було залучено пошуково-рятувальну групу Мобільного рятувального центру швидкого реагування ДСНС України у складі 15 осіб [72].

Надзвичайні ситуації регіонального рівня стались унаслідок пожеж у природних екосистемах, а саме:

- лісової пожежі, що виникла 03 квітня 2020 р. на території Народицького та Кліщівського лісництв Житомирської області, з подальшим поширенням вогню на територію Народицького, Давидківського, Кліщівського лісництв Народицького району Житомирської області та Денисовецького, Дитятківського, Корогодського, Котовського, Луб'янського та Паришівського лісництв Зони відчуження та безумовного (обов'язкового) відселення. До гасіння пожежі щодня залучалися понад 1300 осіб та 300 од. техніки, у тому числі 3 літаки та 3 вертольоти ДСНС. У захищених лісових масивах Зони відчуження важкою інженерною технікою ДСНС, Збройних Сил та Національної гвардії створено понад 1 тис. км мінералізованих смуг та доріг. За інформацією Міністерства енергетики та захисту довкілля України завдано збитків в обсязі понад 590 млн. грн.;

- лісової пожежі, що виникла 16 квітня 2020 р. на території Бережестького лісництва Овруцького ДЛГ Житомирської області, та яка внаслідок складних погодних умов (сильного вітру 20-25 м/с) поширилася на територію 8 лісових господарств області. Внаслідок пожеж постраждало 70 будинків у селах Личмани, Магдин, Острови, Середня та Нижня Рудня, відселено 50 осіб. До гасіння пожежі щодня залучалося понад 1 тис. осіб та 150 од. техніки, у тому числі 3 літаки ДСНС. За інформацією Житомирської облдержадміністрації надзвичайною ситуацією завдано збитків на суму понад 700 млн. грн. [72];

- лісової пожежі, що виникла 02 вересня 2020 р. на території Дворічанського лісництва ДП «Куп'янське лісове господарство», яка внаслідок сильного поривчастого вітру (до 15 м/с) змінних напрямків поширилася на територію населених пунктів Гороб'ївка та Гряниківка Дворічанського району Харківської області. За інформацією Харківської облдержадміністрації орієнтовна площа пожежі склала 500 га, з них 100 га верхової пожежі, внаслідок пожежі знищено 22 приватні домоволодіння,

припинено газопостачання 4 населених пунктів (с. Гороб'ївка, Гряниківка, Кутьківка, Касянівка), евакуйовано 52 особи та 1 особа постраждала. До гасіння залучалося понад 479 осіб та 78 од. техніки, з них від ДСНС 235 осіб особового складу та 54 од. техніки, у тому числі 2 пожежних літаки, 1 вертоліт та 2 пожежні потяги залізничних станцій «Куп'янськ вузловий» та «Основа». Сума завданих збитків перевищує 15 тис. мінімальних розмірів заробітної плати [72].

Ще одна надзвичайна ситуація регіонального рівня зареєстрована у м. Києві, де 21 червня 2020 р. в десятиповерховому житловому будинку стався вибух газоповітряної суміші без послідуочого горіння, внаслідок чого 5 осіб загинуло та 5 осіб травмовано. За інформацією Київської міськдержадміністрації збитки складають близько 31,5 млн. грн.

Отже, кількість надзвичайних ситуацій за останні десять років на території України є відносно стабільною та достатньо високою. Їх перебіг супроводжується досить великою кількістю постраждалих та загиблих. За прогнозами Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС) України рівень ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру залишається досить високим для більшості регіонів України. Надзвичайні ситуації останніми роками стають більш різноманітними і нетиповими, що ускладнює можливість швидкого й належного реагування на них, через відсутність напрацьованого алгоритму дій, як в системі публічного управління та адміністрування, так і у пересічних громадян.

Протягом 2019 р. кількості постраждалих від надзвичайних ситуацій в Україні збільшилась на 77,8 %, кількість загиблих – на 18,5 %. В 2019-2020 рр. зареєстрована значна кількість постраждалих внаслідок медико-біологічних надзвичайних ситуацій (захворювання на кір, сальмонельоз, гострі кишкові та респіраторні вірусні інфекції, в тому числі COVID-19) [7].

Слід зазначити, що профілактика виникнення і мінімізація наслідків подібних надзвичайних ситуацій прямо залежить від інформованості

населення щодо умов виникнення, профілактики та особливостей запобігання зазначених надзвичайних ситуацій. Вчасне та ефективне реагування громадян на загрози виникнення надзвичайних ситуацій та доцільні дії під час їх перебігу та ліквідації наслідків, є запорукою мінімізації негативних впливів, як на людей, так і на навколишнє середовище.

Так, на думку П. Волянського та І. Талана, населення України практично не готове належним чином реагувати на існуючі сучасні виклики. Однією з причин такого стану вони вважають прорахунки в системі публічного управління та адміністрування процесом навчання населення діям в умовах надзвичайних ситуацій [25].

Тобто, важелі державного впливу на зазначений процес вивчені ще недостатньо і чимало питань стосовно напрямків підвищення результативності системи публічного управління та адміністрування процесу навчання населення у сфері цивільного захисту в сучасних умовах залишаються недостатньо дослідженими.

Забезпечення обізнаності населення щодо дій у надзвичайній ситуації є одним з основних завдань єдиної державної системи цивільного захисту та регулюється засобами публічного управління в сфері цивільного захисту [84].

В Україні існує ряд нормативних документів, які регулюють питання навчання населення діям в умовах надзвичайних ситуацій.

Так, в Кодексі цивільного захисту України навчання населення щодо поведінки та дій у разі виникнення надзвичайної ситуації є одним з основних завдань єдиної державної системи цивільного захисту. Згідно Кодексу, визначення порядку навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях належить до повноважень Кабінету Міністрів України у сфері цивільного захисту. До його повноважень також належить затвердження плану комплектування з навчання фахівців та керівного складу, діяльність яких пов'язана з організацією та здійсненням заходів з питань цивільного захисту.

Кодекс цивільного захисту України відокремлює особливості навчання

різних категорій населення. Так навчання працюючого населення організується і здійснюється за місцем роботи (за рахунок коштів роботодавця та в робочий час). В учнів, студентів та дошкільнят під час навчально-виховного процесу відбувається навчання діям в разі надзвичайних ситуацій та формування у них культури безпеки життєдіяльності, відповідно до певних вікових норм. Непрацююче населення повинно самостійно навчатись діяти в надзвичайних ситуаціях за допомогою інформаційно-довідкових матеріалів з питань цивільного захисту [84].

Керівники, їх заступники, та фахівці, які займаються організацією цивільного захисту, проходять курсову підготовку в навчально-методичних центрах цивільного захисту і безпеки життєдіяльності, які утворені ДСНС спільно з місцевими органами влади.

Урядом визначений механізм організації та проведення навчання населення, який закріплений в ДСТУ 5058:2008 «Навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях» Національного стандарту України «Безпека у надзвичайних ситуаціях». Він встановлює основні положення організації та проведення навчання населення доцільним діям у разі надзвичайних ситуацій. В стандарті визначений порядок розподілу населення на навчальні групи, основні завдання, форми й методи проведення навчання, його матеріально-технічне, організаційне та методичне забезпечення [52].

Постановами Кабінету Міністрів України (від 23 жовтня 2013 р. № 819 «Про затвердження Порядку проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту»; від 28 березня 2018 р. № 230 «Про внесення змін до Порядку проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту»; від 6 листопада 2019 р. № 916 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України»; від 5 лютого 2020 р. № 49 «Про утворення Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту») визначений порядок організації і проведення навчання з

категорією посад керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією та здійсненням заходів з питань цивільного захисту. Згідно вимог Уряду навчання таких осіб здійснюється шляхом проведення функціонального навчання і практичної підготовки. За визначенням, закріпленим в постанові «Функціональне навчання – це навчання осіб, які за класифікацією професій належать до керівників, професіоналів і фахівців, з метою набуття та систематичного оновлення спеціальних знань, умінь і навичок з питань цивільного захисту» [185; 190].

Знання з функціонального навчання у зазначеній сфері закріплюються фахівцями шляхом набуття практичних вмінь та навичок під час командно-штабних, штабних та спеціальних об'єктових навчань і тренувань з питань цивільного захисту.

Також на державному рівні визначені навчальні установи, які проводять функціональне навчання у сфері цивільного захисту, складений перелік посад, для яких даний вид навчання є обов'язковим й визначена періодичність його проходження. Якщо з практичної підготовки керівного складу і фахівців Навчально-методичні центри цивільного захисту та безпеки життєдіяльності надають безоплатні послуги суб'єктам господарювання, то функціональне навчання здійснюється за контрактом, тобто за рахунок коштів фізичних та юридичних осіб.

Постановою Кабінету Міністрів України від 26.06.2013 р. № 444 затверджений порядок здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях, який визначає механізм організації навчання населення, його види та форми. Зокрема постанова визначає, що навчально-методичне забезпечення навчання населення здійснюється ДСНС разом з Міністерство освіти і науки України (МОН). Організація ж навчання відбувається окремо.

Так, МОН відповідає за організацію навчання дітей дошкільного віку, школярів та студентів; ДСНС, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування організують навчання працюючого і непрацюючого населення [191].

Так, існує декілька видів програм підготовки до дій в надзвичайних ситуаціях, за якими навчаються працюючі громадяни, в залежності від тих функціональних обов'язків, які вони виконують:

- програмами загальної підготовки працівників передбачене вивчення інформації про ймовірність виникнення та доречні дії під час надзвичайних ситуацій. Окрім того, в межах даних програм слухачі повинні отримати навички користування засобами індивідуального та колективного захисту й надання домедичної допомоги потерпілим;

- програми спеціальної підготовки працівників розробляються для фахівців, які входять до складу спеціалізованих служб і формувань цивільного захисту. Під час навчань такі співробітники знайомляться з обов'язками, які на них покладені, набувають навичок користування технікою, приладами, засобами захисту та вивчають порядок і особливості проведення рятувальних та інших невідкладних робіт.

- програми додаткової підготовки з техногенної безпеки призначені для працівників, які працюють на об'єктах підвищеної небезпеки з метою набуття ними поглиблених знань про джерела небезпеки на об'єкті, де вони працюють, про небезпечні речовини, які використовуються у виробничому процесі, які при певних обставинах можуть спричинити виникнення надзвичайної ситуації;

- програми пожежно-технічного мінімуму складаються для навчання працівників, задіяних на роботах з підвищеною пожежною небезпекою з метою підвищення рівня загальних пожежно-технічних знань, вивчення правил пожежної безпеки на виробництві та відпрацювання дій в разі виникнення пожежі з застосуванням первинних засобів пожежогашіння;

- програми прискореної підготовки працівників до дій в особливий період розробляються для навчання способам захисту від наслідків надзвичайних ситуацій працівників, які будуть продовжувати роботу на підприємствах у воєнний час. За такими програмами навчають у разі введення в дію планів цивільного захисту на особливий період.

Також на підприємствах, в установах та організаціях передбачене ведення планувальних, облікових і звітних документів з навчального процесу у сфері цивільного захисту; оформлення стендів, розміщення схем, навчальних посібників і зразків в місцях, доступних для ознайомлення співробітниками підприємств, установ та організацій.

Для підвищення якості навчання за переліченими програмами, Положенням передбачена підготовка викладачів, які його здійснюють (на підприємствах, в установах та організаціях) на територіальних курсах і в навчально-методичних центрах цивільного захисту [191].

Велика увага приділяється навчанню населення правилам пожежної безпеки. Так, наказом Міністерства внутрішніх справ України від 05.12.2019 р. № 1021 затверджений «Порядок затвердження програм навчання та інструктажів з питань пожежної безпеки організації та контролю за їх виконанням», який спрямований на підвищення рівня знань з питань пожежної безпеки співробітників організацій, підприємств та установ різних форм власності з метою зменшення кількості пожеж на об'єктах різних форм власності. Порядок встановлює «механізм затвердження керівниками підприємств, установ та організацій програм спеціального навчання (пожежно-технічний мінімум) та програм навчання посадових осіб з питань пожежної безпеки, порядок організації і контролю за виконанням й дотриманням вимог, встановлених програмами навчання з питань пожежної безпеки та організації проведення інструктажів з питань цивільного захисту, пожежної безпеки й дій у надзвичайних ситуаціях» [192].

Окремо здійснюється навчання в системі ДСНС, до якого залучаються співробітники центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій, на які поширюється дія законів у сфері цивільного захисту з метою відпрацювання навичок компетентного, відповідального управління техногенною і природною безпекою населення, територій та об'єктів господарської діяльності, зменшення ризиків виникнення надзвичайних

ситуацій та підвищення компетентності під час реагування на них [24].

Аналіз нормативно-правових джерел, за допомогою яких здійснюється публічне управління та адміністрування процесу навчання населення України діям в умовах надзвичайних ситуацій свідчить, що зазначене питання на законодавчому рівні недостатньо врегульоване, хоча існуючі нормативно-правові документи постійно оновлюються з урахуванням вимог сьогодення.

Отже, незважаючи на сучасне законодавче підґрунтя та докладно прописану процедуру навчання населення, його обізнаність в питаннях цивільного захисту (зокрема пожежної безпеки) є досить низькою, про що свідчить кількість постраждалих і загиблих внаслідок надзвичайних ситуацій (пожеж). Зазначений стан справ є наслідком: невідповідності організації навчання вимогам нормативних документів; невідповідності програм і процедури навчання сучасним викликам і подіям; через брак компетентних фахівців, які повинні здійснювати таке навчання у сфері цивільного захисту.

Тому потрібно посилити комунікацію населення та ДСНС України у питаннях запобігання, протидії та ліквідації надзвичайних ситуацій, в тому числі через роботу зі зверненнями громадян.

Всього до ДСНС у 2020 р. надійшло 1 тис. 403 звернення (за відповідний період 2019 р. – 1 тис. 101), збільшення на 27 %. Забезпечено оперативний розгляд звернень громадян, підприємств, установ та організацій, суб'єктів підприємницької діяльності, органів місцевого самоврядування, що надходять до ДСНС через Державну установу «Урядовий контактний центр» (далі – ДУ «УКЦ»). Упродовж 2020 р. зареєстровано 1 тис. 46 звернень, з них опрацьовано в ДСНС – 796, переслано за належністю – 251 (24 %), (у 2019 році – 808, збільшення на 29 %) [72].

Найчисельнішими за кількістю є звернення з питань запобігання надзвичайним ситуаціям та пожежам, їх надійшло 553, або 39 % загальної кількості (упродовж 2019 р. – 495 (44 %), збільшення на 12 %), з них стосовно пожежної безпеки – 474 (34 %) (упродовж 2019 р. – 413 (38 %),

збільшення на 15 %). З питань надання допомоги потерпілим внаслідок стихійного лиха та інших надзвичайних ситуацій надійшло 70 (5 %) звернень (за відповідний період 2019 р. – 119, зменшення на 41 %). Продовжують надходити звернення з чорнобильських питань (27 або 2 % загальної кількості) та з питання забезпечення житлом співробітників системи ДСНС (43 або 3 % загальної кількості порушених питань).

Всього, упродовж 2020 р. апаратом ДСНС своєчасно опрацьовано понад 50 тис. вхідних та вихідних документів, забезпечено своєчасне виконання вимог понад 19 тис. актів і доручень Президента, Верховної Ради України, Уряду та Міністра внутрішніх справ.

Найбільша кількість звернень надійшла до ДСНС із: м. Києва – 505 (36 % загальної кількості); Київської області – 122 (9 %); Одеської області – 104 (7 %) [72].

Всі звернення громадян розглянуто в установлені законодавством терміни. Розглянуто та надано обґрунтовані відповіді на 341 запит на публічну інформацію.

За результатами аналізу відпрацювання контрольних документів, звернень громадян та запитів виконавська дисципліна в системі ДСНС визначена як ефективна. Проводилася систематична та планомірна робота, спрямована на забезпечення інформування населення про основні питання цивільного захисту, щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, з попередження травмування і загибелі людей та поширення знань з безпеки життєдіяльності населення.

З метою повного та широкого інформування населення про діяльність на вебпорталі ДСНС щодня розміщуються матеріали про надзвичайні події; діяльність ДСНС та аспекти реформування; робочі поїздки керівництва; поради з безпечної життєдіяльності населення, застереження; героїчні вчинки рятувальників тощо.

Так, впродовж 2020 р. в рубриках «Надзвичайні події» розміщено 8 тис. 127 матеріалів, «Останні новини» – 5 тис. 440 матеріалів. На провідних

телеканалах України, соціальних мережах, радіо, у центральних, регіональних та обласних газетах, журналах, інформаційних агентствах, інтернет-виданнях широко та всебічно інформувалася громадськість про діяльність ДСНС з питань цивільного захисту, забезпечення пожежної та техногенної безпеки, попередження загибелі та травмування людей, роботи із прогнозування надзвичайних ситуацій, міжнародної діяльності, знешкодження виявлених боєприпасів тощо [72].

Керівництвом ДСНС надано інтерв'ю, роз'яснення, публікації за різними тематичними напрямками щодо її діяльності.

З метою профілактики виникнення надзвичайних подій впродовж 2020 р. проведено 2 сезонні соціальні рекламні кампанії: перша – запобігання пожежам у побуті і загибелі людей на тонкій кризі і в горах, друга – запобігання пожежам в екосистемах у пожежонебезпечний період і загибелі людей на воді.

ДСНС розроблено та виготовлено інформаційні листівки, аудіо-, відеоролики стосовно безпеки життєдіяльності, що розміщені на офіційному вебсайті <http://www.dsns.gov.ua/> у розділі «Абетка безпеки». Постери з 2 сюжетами соціальної реклами транслюються на центральних та регіональних телеканалах і радіостанціях, об'єктах з масовим перебуванням людей. Розміщено тематичні постери на конструкціях зовнішньої реклами на території всієї країни [72].

За підтримки Добровільного пожежного товариства в Україні у 2020 р. відбувся Всеукраїнський літературний конкурс «Щоб не трапилось біди – обережним будь завжди». Діти різного віку залучалися до вивчення та популяризації правил пожежної безпеки, формування у них навичок обережного поводження з вогнем, виховання почуття відповідальності за збереження від вогню та інших надзвичайних ситуацій навколишнього середовища.

17 вересня 2020 р. за участю перших осіб держави відбулися заходи з проведення Всеукраїнської акції «Герой рятувальник року». Глава держави

вручив відзнаки 10 лауреатам Всеукраїнської акції «Герой-рятувальник року». Відзнака присуджується громадянам, які проявили мужність і героїзм під час рятування людей, майна, ліквідації пожежі, аварії, надзвичайної ситуації чи стихійного лиха, та урочисто вручається в День рятівника.

20 листопада 2020 р. відбулася презентація першого українського серіалу про рятувальників. 40 епізодів проєкту «Виклик» створено IVORY films і «Теле Про» на замовлення каналу «Україна» у тісній співпраці з ДСНС.

Забезпечено висвітлення у засобах масової інформації та на офіційному вебсайті ДСНС, каналі YouTube інформації щодо ситуації з гасінням лісової пожежі у Зоні відчуження та пожеж у Житомирській, Луганській областях, надання допомоги населенню та ліквідації наслідків дощового паводку у Карпатському регіоні.

З метою протидії загрозам і реагування на надзвичайні ситуації в Україні ДСНС реалізують відповідні заходи щодо їх запобігання та ліквідації, а також рятування та допомоги постраждалим.

Так, ДСНС України спільно з центральними та місцевими органами виконавчої влади реалізує наступні заходи [72]:

- організовує заходи щодо забезпечення пожежної і техногенної безпеки, а також оперативного реагування на надзвичайні ситуації та пожежі у період державних та релігійних свят і пам'ятних дат та на об'єктах під час різних політичних виборчих кампаній в Україні;
- забезпечує виконання спільних заходів із протидії загрозам ускладнення дорожнього руху у зимовий період на автомобільних дорогах загального користування державного значення через налагоджену взаємодію з Укравтодором, Нацполіцією, Укртрансбезпекою;
- забезпечує участь представників ДСНС у роботі Штабу з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій під час ускладнення погодних умов;
- вживає заходів щодо недопущення загибелі людей у снігових

заторах та забезпечення сталого руху автотранспорту на дорогах загального користування у період негоди;

- представники ДСНС беруть участь у роботі Міжвідомчого оперативного штабу з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій у період пропуску весняних повеней [72].

Таким чином, аналіз сучасного рівня цивільного захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій (а саме, кількість надзвичайних ситуацій техногенного, природного та соціального характеру та їх наслідки) в Україні свідчить про наявність негативних тенденцій і неповну відповідність пріоритетам сталого розвитку країни, які декларуються всіма стратегічними документами, прийнятими на державному рівні в Україні в сучасних умовах, що вимагає дослідження питання оцінки результативності та ефективності публічного управління та адміністрування і системи підготовки підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту в Україні.

3.2. Оцінка результативності публічного управління та адміністрування і системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту в Україні

Загальновідомим гаслом рятувальників України є гасло: «Запобігти. Врятувати. Допомогти». Окрім того, починаючи з 2004 р., Державною службою України з надзвичайних ситуацій проводиться Всеукраїнська громадська акція «Запобігти. Врятувати. Допомогти», яка є надзвичайно необхідною для підвищення результативності механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні, адже головним завданням цієї акції є проведення масово-роз'яснювальної, профілактичної роботи серед населення з питань безпеки у всіх сферах життєдіяльності [190].

Тому пропонуємо провести оцінку результативності та ефективності

публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні саме за вказаними складовими гасла рятувальників України: «Запобігти. Врятувати. Допомогти».

Так, результативність публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні за складовою «запобігти» гасла рятувальників України: «Запобігти. Врятувати. Допомогти», є наступною.

В межах здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки з метою запобігання та попередження виникнення надзвичайних ситуацій і пожеж на об'єктах (незалежно від форм власності та діяльності аварійно-рятувальних служб територіальних підсистем Єдиної державної системи цивільного захисту) органами державного нагляду у сфері техногенної та пожежної безпеки з урахуванням карантинних обмежувальних заходів проведено понад 10 тис. планових та понад 54 тис. позапланових перевірок, у тому числі здійснено позапланові перевірки [72]:

- об'єктів, що належать до сфери управління (підпорядкування) Держлісагентства (перевірено 380 об'єктів, виявлено майже 16 тис. порушень правил пожежної безпеки, до адміністративної відповідальності притягнуто 1 тис. 250 керівників і посадових осіб);

- суб'єктів господарювання, які зберігають аміачну селітру насипом та використовують її для виготовлення кальцієвої селітри, комплексних і рідких мінеральних добрив (перевірено 256 об'єктів, виявлено понад 3 тис. порушень вимог законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки, до адміністративної відповідальності притягнуто 198 керівників та відповідальних посадових осіб, подано 6 позовів до адміністративних судів щодо повного або часткового зупинення роботи підприємств, де були виявлені порушення, що створювали загрозу життю та здоров'ю людей);

- ДП «Укрхімтрансміак» (перевірено Придністровське та Миколаївське управління магістральних аміакопроводів, виявлено 243 порушення, до адміністративної відповідальності притягнуто 21 посадову особу);

- закладів, установ та організацій з масовим перебуванням людей (перевірено 36 тис. об'єктів, виявлено понад 478 тис. порушень вимог законодавства у сфері пожежної та техногенної безпеки, до адміністративної відповідальності притягнуто понад 35 тис. керівників закладів і відповідальних посадових осіб, подано до адміністративного суду майже 4 тис. позовних заяв на повне або часткове призупинення експлуатації об'єктів, діяльність яких створює загрозу життю та здоров'ю людей).

В межах державного ринкового нагляду упродовж 2020 р. територіальними органами ДСНС проведено 247 перевірок характеристик піротехнічної продукції, з яких 234 планові та 13 позапланових. Складено 13 протоколів за фактами виявлених порушень та застосовано господарських штрафних санкцій на суму понад 42 тис. грн.

За результатами перевірок виявлено 100 видів продукції, що не відповідають встановленим вимогам Технічного регламенту піротехнічних виробів. Вжито 83 обмежувальні (корегувальні) заходи (обмеження про надання продукції на ринку шляхом усунення формальної невідповідності та приведення продукції у відповідність із встановленими вимогами – 64, заборона надання продукції на ринку – 19).

В межах ліцензування господарської діяльності надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення упродовж 2020 р. суб'єктам господарювання видано 434 ліцензії, а сума коштів, зарахованих до загального фонду державного бюджету за видачу ліцензій, становить понад 936 тис. грн. (згідно з ліцензійним реєстром ДСНС, станом на 01.01.2021 р. зареєстровано 2 тис. 878 ліцензіатів) [72].

За рішеннями органу ліцензування анульовано 72 ліцензій, з яких 49 – на підставі порушень, які були виявлені територіальними органами ДСНС під час здійснення функцій державного нагляду (контролю).

На виконання доручення Уряду ДСНС у 2020 р. забезпечила наповнення Реєстру адміністративних послуг з питань ліцензування Порталу ДІА актуальною інформацією, що в свою чергу сприяло можливості

суб'єктам господарювання отримувати адміністративні послуги з ліцензування за допомогою порталу електронних адміністративних послуг, який розміщено на власному вебсайті ДСНС та інтегровано з Єдиним порталом державних послуг ДІА.

В межах забезпечення безпеки під час проведення місцевих виборів ДСНС у взаємодії з Нацполіцією та Нацгвардією забезпечували пожежну і техногенну безпеку на об'єктах, задіяних до проведення виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів. Завдяки вжитим заходам на об'єктах, задіяних до проведення виборів, не допущено виникнення надзвичайних ситуацій. Всього для забезпечення пожежної і техногенної безпеки під час виборів від ДСНС залучалося понад 42 тис. осіб, 3 тис. 800 од. техніки та 12 повітряних суден, які несли службу у посиленому режимі.

В межах виконання завдань із запобігання поширенню захворюваності на коронавірус Covid-19 на території України упродовж 2020 р. підрозділами ДСНС у межах компетенції забезпечено виконання завдань щодо запобігання поширенню гострої респіраторної хвороби COVID-19 на території України, зокрема [72]:

- доставку евакуйованих з Китаю громадян України та супроводжуючих їх осіб (94 особи) для обсервації до медичного центру Нацгвардії «Нові Санжари» та виконання завдань на об'єкті обсервації у період з 20 лютого по 05 березня 2020 р.;
- спецобробку близько 122 тис. об'єктів соціальної сфери та транспортної інфраструктури, понад 50 тис. 500 одиниць техніки та 51 тис. 300 км автодоріг;
- перевезення близько 35 тис. 100 осіб у пунктах пропуску та 172 особи до місць обсервації (ізоляції).

В межах здійснення гідрометеорологічної діяльності Державна система гідрометеорологічних спостережень упродовж 2020 р. працювала відповідно до затверджених планів роботи без зривів покладених завдань і функцій. Користувачі гідрометеорологічної продукції вчасно забезпечувалися

прогнозами погоди та попередженнями про небезпечні гідрометеорологічні явища.

Забезпечено проведення гідрометеорологічних спостережень, фонових радіаційних спостережень і спостережень за станом довкілля, що склали в цілому майже 10 млн. одиниць. Складено та доведено до органів державної влади, суб'єктів галузей економіки та населення майже 270 тис. прогнозів, інформацій про фактичні та очікувані зміни гідрометеорологічних умов і стану довкілля, попереджень про небезпечні та стихійні гідрометеорологічні явища. Середня завчасність попереджень про стихійні гідрометеорологічні явища – 20 годин. Середня справджуваність гідрометеорологічних прогнозів та попереджень 85 %, попереджуваність явищ – 100 % [72].

У період високих дощових паводків на річках Карпат у другій – третій декадах червня 2020 р. проводилися гідрологічні спостереження, інформація про загрозу формування та можливі негативні наслідки паводків своєчасно надавалася до центральних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Також забезпечено передачу зібраної інформації до гідрологічних служб сусідніх країн (Угорщина, Словацька Республіка, Румунія).

У вересні 2020 р. по всій території країни утримувалися несприятливі агрометеорологічні умови для сівби та вже посіяних озимих культур внаслідок жорсткої повітряно-грунтової засухи. До споживачів вчасно доведено більш як 1,5 тис. агрометеорологічних прогнозів.

До органів державної влади та органів місцевого самоврядування, суб'єктів галузей економіки доведено 12 тис. 580 бюлетенів, із них щоденних гідрометеорологічних бюлетенів погоди – 7 тис. 850, агрометеорологічних декадних бюлетенів – 900, гідрологічних бюлетенів – 2 тис. 723, морських гідрометеорологічних бюлетенів – 1 тис. 107, у тому числі 25 додатків про льодову ситуацію на морях; 12 місячних метеорологічних бюлетенів; 3 тис. 24 оперативні інформації (у т.ч. про ускладнення погодних умов, вплив гідрометеорологічних умов на діяльність господарського комплексу України,

агрометеорологічних інформацій, оглядів погоди, гідрологічних інформацій, оперативних інформацій про несприятливі погодні умови та стан моря) [72].

Здійснено обслуговування понад 53,5 тис. рейсів цивільної авіації. Перерваних рейсів, льотних подій та інцидентів, пов'язаних з якістю метеорологічного обслуговування, не було. Продовжувалося здійснення заходів щодо розв'язання проблем у діяльності гідрометеорологічних організацій, передусім з питань переоснащення та модернізації системи спостережень [72].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04 листопада 2020 р. № 1381-р схвалено «Концепцію Державної цільової програми матеріально-технічного переоснащення національної гідрометеорологічної служби на період 2022 – 2024 років» [207].

Розроблено та направлено до обласних державних адміністрацій Рекомендації щодо організації та проведення евакуаційних заходів під час виникнення надзвичайних ситуацій в умовах розповсюдження коронавірусної хвороби COVID-19. Створено базу планувальної документації щодо евакуації населення, матеріальних і культурних цінностей у разі виникнення збройних конфліктів (з районів можливих бойових дій у безпечні райони). Ініційовано перед Мінекономіки внесення змін до мобілізаційного завдання областей стосовно життєзабезпечення евакуйованого населення. На виконання протокольного рішення Державної комісії з питань ТЕБ та НС організовано додаткове уточнення обласними та Київською міською адміністраціями планів евакуації населення із зон масових лісових і торф'яних пожеж у частині деталізації евакозаходів та організації життєзабезпечення евакуйованого населення в безпечних районах [72].

Взято участь у стратегічному командно-штабному навчанні «Об'єднані зусилля – 2020» у частині реалізації евакуаційних заходів з районів можливих бойових дій у безпечні райони.

Продовжено виконання заходів із протидії кіберзагрозам та

забезпечення захисту інформаційних ресурсів та інформаційних і телекомунікаційних систем ДСНС від несанкціонованого доступу, неправомірного використання, а також від порушення їх конфіденційності, цілісності, та доступності [72].

З цією метою:

- підписано меморандум «Про взаємодію та співробітництво у сфері кібербезпеки та кіберзахисту» з Національним координаційним центром кібербезпеки Ради національної безпеки і оборони України;
- підписано «Угоду про взаємодію ДСНС і Департаменту контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері інформаційної безпеки Служби безпеки України і сфері забезпечення кібербезпеки та кіберзахисту»;
- розроблено та затверджено наказом ДСНС від 01.10.2020 р. № 533 «Положення з організації заходів забезпечення кібербезпеки в ДСНС» [72].

У рамках проєктів із Програмою розвитку ООН по наданню міжнародної технічної допомоги здійснено впровадження сучасного засобу комунікації між ДСНС та громадою, а саме впроваджено мобільний додаток «101» у Донецькій області, який дозволяє: здійснити екстрений виклик у разі небезпеки для життя, у тому числі для осіб із інвалідністю; повідомити про надзвичайну подію із передачею її геопозиції та фотознімків; оперативно отримати інформацію про надзвичайні ситуації; отримати інформацію про дії у разі виникнення надзвичайних ситуацій.

Також у рамках проєктів із Програмою розвитку ООН по наданню міжнародної технічної допомоги у 2020 р. продовжено здійснення заходів щодо забезпечення цифровим радіозв'язком підрозділів ГУ ДСНС України у Луганській області, зокрема: передано 2 цифрові базові станції (ретранслятори).

У рамках Програми ООН із відновлення та розбудови миру в якості міжнародної технічної допомоги згідно з проєктом «Підтримка ЄС для Сходу

України – відновлення, зміцнення миру та урядування» ГУ ДСНС України у Донецькій області передано засоби цифрового радіозв'язку, зокрема: 8 цифрових базових станцій (ретрансляторів), 18 стаціонарних цифрових радіостанцій, 61 автомобільна цифрова радіостанція для оснащення структурних підрозділів ГУ ДСНС України у Донецькій області, що обслуговують населені пункти вздовж та поблизу лінії зіткнення та узбережжя Азовського моря.

У рамках проекту «Гуманітарна протимінна діяльність на сході України», який фінансується Європейським Союзом, Представництвом Хало Траст в Україні, передано ДСНС 4 автомобільні цифрові радіостанції та 4 портативні цифрові радіостанції для використання піротехнічними підрозділами на сході України [72].

Результативність публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні за складовою «врятувати» гасла рятувальників України: «Запобігти. Врятувати. Допомогти», є наступною.

В межах виконання завдань за призначенням авіації ДСНС для забезпечення пошуку і рятування повітряних суден, що зазнають або зазнали лиха в авіаційному районі пошуку і рятування України, організовано чергування та проведення авіаційних робіт з пошуку і рятування 5-ти пошуково-рятувальних повітряних суден ДСНС (рис. 3.3).

В цілому, на кінець 2020 р. авіаційний парк ДСНС складався з 13 справних повітряних суден, з них 5 літаків та 8 вертольотів.

Системою авіаційного пошуку і рятування протягом 2020 р. забезпечено реагування на авіаційні події, що сталися в авіаційному районі пошуку і рятування України. Забезпечено реагування на 25 аварійних ситуацій з ПС, з них 9 катастроф, 4 аварії, в яких загинуло 212 осіб, а 4 з тих, кого вдалося врятувати, отримали травми різного ступеня тяжкості.

Найбільш резонансна авіакатастрофа сталася 25 вересня 2020 р. під час навчально-тренувального польоту при заході на посадку на аеродром «Чугуїв», на відстані 1,5 км від злітно-посадкової смуги сталася катастрофа

літака Ан-26Ш в/ч А4104 Повітряних Сил ЗС, в якій загинули 26 військовослужбовців (7 членів екіпажу та 19 курсантів). Одну особу було врятовано, 1 особа померла в лікарні.

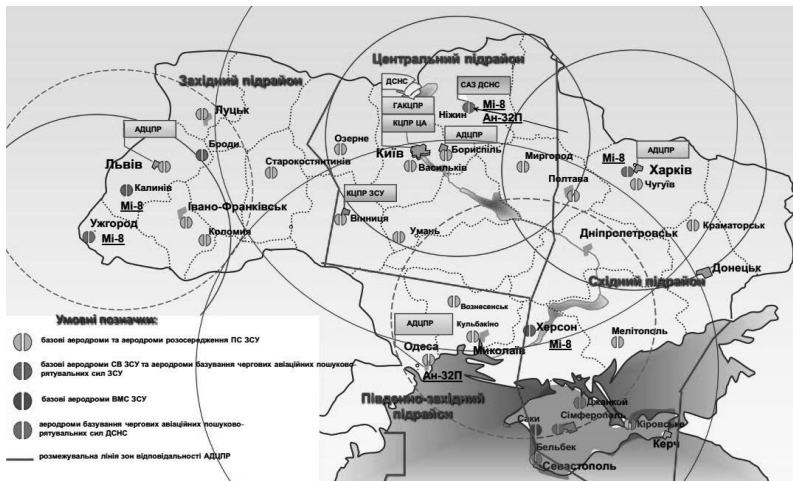


Рис. 3.3. Організація чергування пошуково-рятувальних повітряних суден в Україні у 2020 р. [72].

До проведення операції з авіаційного пошуку і рятування на місці авіаційної події органами управління системи авіаційного пошуку і рятування було залучено 253 особи та 31 од. техніки територіальної підсистеми ЄДСЦЗ у Харківській області.

Упродовж 2020 р. авіацією ДСНС здійснено: 1 тис. 383 польоти для виконання завдань за призначенням, у тому числі: 1 тис. 29 польотів – на гасіння лісових пожеж, під час яких здійснено 3 тис. 202 скиди води, а це понад 8,6 тис. т; 58 польотів для проведення повітряної розвідки, моніторингу територій та акваторій водних об’єктів; 8 санітарних рейсів, під час яких евакуйовано 8 постраждалих і важкохворих, та доставлялися лікарі для проведення операції [72].

В межах діяльності державних воєнізованих аварійно-рятувальних формувань гірничорятувальними формуваннями ДСНС протягом 2020 р. врятовано 70 осіб (2019 р. – 19), надано домедичну допомогу – 4 особам (2019 р. – 2 особи).

Забезпечено постійне та обов'язкове аварійно-рятувальне обслуговування понад 600 об'єктів, щодо яких існує небезпека виникнення надзвичайних ситуацій, та здійснено 10 тис. 51 виїзд для проведення: виробничо-технічних робіт – 7 тис. 673; профілактичних робіт – 2 тис. 183; аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт – 195.

Розроблено та затверджено наказом МВС від 14.01.2020 № 17, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 17 березня 2020 р. за № 283/34566, Статут державних воєнізованих аварійно-рятувальних формувань Державної служби України з надзвичайних ситуацій з організації та ведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт на гірничорудних і нерудних підприємствах та інших підземних спорудах, окрім вугільних [144].

В межах діяльності гірських пошуково-рятувальних підрозділів гірськими пошуково-рятувальними формуваннями ДСНС протягом 2020 р. врятовано 653 особи (2019 р. – 514), надано домедичну допомогу – 281 особі (2019 р. – 332), забезпечено безпеку – 25 фізкультурно-оздоровчих та спортивних заходів державного та регіонального рівнів (2019 р. – 85 осіб).

Організовано заходи з удосконалення чинної нормативно-правової бази та розроблення нових нормативно-правових актів з питань забезпечення безпеки людей у гірській місцевості, лісових масивах і спелеологічних об'єктах, а саме: триває опрацювання Правил охорони життя людей на об'єктах туристичних відвідувань, рекреаційних зонах у період масового відпочинку населення у гірській місцевості, лісових масивах і печерах.

В межах діяльності водолазних підрозділів ДСНС упродовж 2020 р. на водних об'єктах врятовано 573 особи, у тому числі 110 дітей (2019 р.– 640 осіб, у тому числі 84 дитини), з них підрозділами ДСНС – 228 осіб, у тому числі 21 дитина (2019 р. – 276 осіб, у тому числі 29 дітей). Відмічається

зменшення кількості загиблих на 3,2 % – 1 тис. 201 осіб, у тому числі 106 дітей (2019 р. – 1 тис. 241 особа, з них 106 дітей), з них підрозділами ДСНС піднято з води 593 тіла загиблих, з них 43 дитини [72].

Організовано і проведено 18 засідань водолазних кваліфікаційних комісій ДСНС, під час яких пройшли обов'язкову щорічну перевірку знань правил безпеки праці на водолазних роботах 296 осіб, з них 230 осіб водолазного складу територіальних органів та формувань центрального підпорядкування ДСНС підтвердили відповідні водолазні кваліфікації. Проведено сертифікацію 9 водолазних підрозділів, з них: сфери управління ДСНС – 4; комунальних установ – 5.

З метою організації та забезпечення належного рівня готовності водолазних підрозділів ДСНС до виконання завдань за призначенням у серпні 2020 р. на базі Міжрегіонального центру швидкого реагування ДСНС України відкрито сучасний Центр підготовки водолазів. Центр створено за сучасними технологіями, він відповідає європейським стандартам, має сучасну навчально-тренувальну базу, навчальні класи, спеціальне обладнання. На базі Центру проводять професійно-технічне навчання, підвищення кваліфікації та перепідготовку за професією «Водолаз».

В межах діяльності кінологічних підрозділів ДСНС у 2020 р. кінологічні підрозділи ДСНС 93 рази (2019 р. – 60 разів) залучалися до робіт із пошуку постраждалих у лісовій (гірській) місцевостях та в умовах зруйнованих будинків, за результатами яких врятовано 11 осіб. Кінологічним центром (навчальним) Міжрегіонального центру швидкого реагування ДСНС України підготовлено за професією «Рятувальник-кінолог» 19 рятувальників-кінологів (з них 10 кінологів для підрозділів ДСНС та 9 кінологів-волонтерів) та 11 кінологів отримали підвищення кваліфікації за професією «Рятувальник-кінолог» 3 класу.

За результатами щорічної атестації з визначення рівня підготовленості кінологічних розрахунків атестовано та допущено до виконання завдань за призначенням 36 пошуково-рятувальних собак ДСНС (з них: рівень «V» – 11

собак, рівень «А» – 10 собак, рівень «В» – 15 собак) та сертифіковано 8 мінно-пошукових собак [72].

Результативність та ефективність публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні за складовою «допомогти» гасла рятувальників України: «Запобігти. Врятувати. Допомогти» є наступною.

В межах виконання завдань в районі проведення операції Об'єднаних сил на території Донецької та Луганської областей ДСНС у 2020 р. продовжувалося виконання завдань з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій і пожеж, проведення відновлювальних робіт та гуманітарного розмінування в районі проведення операції Об'єднаних сил.

Так, протягом 2020 р. до виконання завдань за призначенням від ДСНС залучалося понад 5 тис. осіб та 400 од. техніки, якими:

- ліквідовано понад 11 тис. 500 пожеж (Донецька – 6 тис. 867 пожеж, Луганська – 4 тис. 640 пожеж), під час яких врятовано 160 осіб (Донецька – 101, Луганська – 59) та 4 тис. 214 будівель і споруд (Донецька – 1 тис. 513, Луганська – 2 тис. 701);

- відновлено близько 1 тис. житлових будинків та об'єктів інфраструктури, які пошкоджено внаслідок обстрілів;

- забезпечено роботу семи пунктів надання допомоги населенню, розташованих у межах контрольних пунктів в'їзду/виїзду уздовж лінії зіткнення на території Донецької («Майорське», «Мар'їнка», «Новотроїцьке» та «Гнутове») та Луганської («Золоте», «Станиця Луганська», «Щастя») областей, в яких надано допомогу понад 15 тис. особам [72].

В межах гуманітарного розмінування території України піротехнічними підрозділами ДСНС у 2020 р. забезпечено оперативне реагування на всі випадки виявлення населенням вибухонебезпечних предметів та виконання планових робіт з гуманітарного розмінування території України.

Так, здійснено 14 тис. 166 виїздів, виявлено, вилучено та знешкоджено

73 тис. 375 вибухонебезпечних предметів (далі – ВВП), із них 2 тис. 104 авіаційні бомби, обстежено та розмінено територію загальною площею 4 тис. 939 га та 108 га акваторії водних об'єктів, у тому числі під час гуманітарного розмінування територій Донецької та Луганської областей здійснено 4 тис. 147 виїздів, виявлено та знешкоджено 25213 ВВП, перевірено та розмінено 2282 га території та 4,54 га акваторії водних об'єктів. Під час виконання заходів щодо утилізації надлишкових та непридатних до використання боєприпасів у рамках виконання Імплементативної угоди між Кабінетом Міністрів України та НАТО «Про утилізацію стрілецької зброї й легких озброєнь, звичайних боєприпасів протипіхотних мін типу ПФМ-1» піротехнічними підрозділами ДСНС знищено 17 тис. 861 ВВП [72].

Надзвичайно важливим для підвищення результативності та ефективності публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні є забезпечення належного функціонування єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ), підвищення готовності органів та підрозділів цивільного захисту до дій за призначенням.

Тому з метою підвищення злагодженості, оперативності та взаємодії при виконанні завдань з організації управління в надзвичайних ситуаціях та захисту населення і територій від їх наслідків, підтримки необхідного рівня та оцінки стану готовності до дій за призначенням у межах територіальних підсистем та їх ланок організовано і проведено 40 командно-штабних навчань та 156 штабних тренувань з органами управління та підпорядкованими їм силами цивільного захисту.

Спільно з обласними державними адміністраціями забезпечено організацію, методичне керівництво та облік у проведенні суб'єктами господарювання 10 тис. 142 спеціальних об'єктових навчань і тренувань з питань цивільного захисту, під час яких до населення доведена інформація про природу ризику під час аварій, що прогнозуються, з визначенням їх меж поширення і наслідків, а також здійснених суб'єктами господарювання з

метою запобігання аваріям заходів [72].

Забезпечено методичний супровід у проведенні заходів до Дня цивільного захисту у закладах середньої освіти та Тижнів безпеки дитини у закладах дошкільної освіти. З керівниками навчально-методичних центрів сфери цивільного захисту на семінар-наradі в Івано-Франківській області обговорено проблемні питання та підбито підсумки діяльності центрів.

Відповідно до Плану основних заходів цивільного захисту на 2020 р.:

- організовано, методично забезпечено та здійснено моніторинг і контроль проходження навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту. Понад 39 тис. осіб керівного складу і фахівців центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій пройшли у 2020 р. таке навчання в навчально-методичних центрах сфери цивільного захисту;

- проведено перевірку загальнодержавної та територіальних автоматизованих систем централізованого оповіщення, а також спеціальних систем оповіщення на гідротехнічних спорудах Дніпровського каскаду з подачею відповідних команд;

- у рамках «Днів професійної майстерності» у навчально-методичних центрах організовано та проведено показові заняття, тренінги, майстер-класи та обмін досвідом між педагогічними працівниками, які викладають питання цивільного захисту. Більше 3 тис. осіб, які залучаються на підприємствах, установах, організаціях до проведення інструктажів, навчання та перевірки знань з питань пожежної безпеки, пройшло обов'язкову спеціальну підготовку в навчально-методичних центрах;

- з метою доведення основних вимог щодо організації планування заходів цивільного захисту, підготовки органів управління та навчання населення у режимі відеоконференції у грудні 2020 р. проведено збори з керівниками підрозділів (працівниками) з питань цивільного захисту місцевих органів виконавчої влади, територіальних органів ДСНС та

навчально-методичних центрів цивільного захисту та безпеки життєдіяльності областей та м. Києва [72].

Завдяки спільним заходам ДСНС та органів влади методично забезпечено роботу утворених 806 консультаційних пунктів при органах місцевого самоврядування з організації інформування про надзвичайні ситуації та консультування громадян про поведінку, якої потрібно дотримуватись у разі їх загрози або виникнення.

Забезпечено інформаційний супровід 42 засідань Державної комісії з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій, що дозволило забезпечити готовність центральних та місцевих органів виконавчої влади до реагування на надзвичайні ситуації та запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2.

Організовано та проведено 25 засідань Експертної комісії ДСНС з визначення рівнів та класів надзвичайних ситуацій та підготовлено 8 експертних висновків [72].

Впровадження гендерної політики та забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків ДСНС проведено заходи для інтеграції гендерного підходу в усі напрями діяльності.

Так, у рамках реалізації Національного плану дій України з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2020 р. та виконання Плану заходів МВС з реалізації гендерної політики на період до 2021 р. ДСНС робить активні кроки впровадження гендерної політики та забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків.

З 4 жовтня 2020 р. в системі ДСНС за участю представників МВС та структури ООН Жінки в Україні проводяться заходи з гендерного оцінювання, метою якого є удосконалення імплементації гендерного аспекту в діяльність ДСНС шляхом оцінювання та надання рекомендацій щодо внесення змін або впровадження нових підходів, що сприятимуть повноцінній і рівноправній участі чоловіків і жінок у діяльності служби, та

задоволення безпекових потреб чоловіків і жінок у сфері цивільного захисту.

ДСНС є одним із перших центральних органів виконавчої влади системи МВС, де розпочато проведення гендерного оцінювання, результати якого дозволять визначити наступні кроки з реалізації гендерної політики в ДСНС. Розроблено та затверджено План заходів проведення гендерного оцінювання в системі ДСНС, де визначено етапи його проведення, Методологію та Перелік тем для копій документів й орієнтовний перелік питань до представників Робочої групи та персоналу ДСНС з проведення гендерного оцінювання; узгоджено механізм координації; погоджено стратегію регулярного інформування про процес гендерного оцінювання, питання щодо джерела та анонімності й конфіденційності будь-якої зібраної інформації; проведено навчальні тренінги для представників Робочої групи. До заходів з гендерного оцінювання залучено представників територіальних органів ДСНС та закладів вищої освіти цивільного захисту. Проведення заходів з гендерного оцінювання буде продовжено у 2021 р.

Нормативно-правові акти, розробниками яких є ДСНС, відповідно до Висновків за результатами проведення гендерно-правової експертизи не містять фактів та передумов дискримінації за статтю [72].

В органах та підрозділах ДСНС рівне ставлення та рівні кар'єрні можливості для чоловіків та жінок. У системі ДСНС запроваджено єдині, гендерно-недискримінаційні умови прийняття на службу, навчання жінок, проходження служби, кар'єрного зростання та звільнення.

У ДСНС з початку 2020 р. нагороджено 477 жінок, зокрема: державні нагороди – 2 особи; відзнаки Верховної Ради України – 3 особи; відзнаки Кабінету Міністрів України – 2 особи; відомчі МВС – 91 особа; відомчі ДСНС – 379 осіб. Відомчою комісією ДСНС за виконання завдань за призначенням у районі проведення АТО / ООС присвоєно: статус учасника бойових дій – 169 жінкам; статус учасника війни – 8 жінкам. Станом на кінець 2020 р. в системі ДСНС працюють та проходять службу 329 жінок учасників АТО / ООС, з них 1 особа учасниця бойових дій на території іншої

держави [72].

В органах та підрозділах системи ДСНС працевлаштовано 307 жінок, які мають статус осіб з інвалідністю, а 7,2 % жінок після набуття права на пенсію продовжують працювати в системі ДСНС.

ДСНС забезпечує рівні можливості жінкам та чоловікам щодо поєднання професійних та сімейних обов'язків, реалізації права на отримання соціальних відпусток (відпустки для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку (відпустки надані, у тому числі 3 чоловікам), додаткової відпустки працівникам, які мають дітей, та відпустки без збереження заробітної плати) у порядку і на підставах, передбачених чинним законодавством України.

Гендерний компонент введено в паспорти бюджетних програм з урахуванням відповідних рекомендацій Міністерства внутрішніх справ України. ДСНС приймає участь у розробці Державною службою статистики уніфікованих форм статистичної звітності з урахуванням гендерного аспекту, а саме з розподілом за статтю та механізму здійснення її аналізу.

Інтеграція гендерного аспекту відбувається і в освіту у сфері цивільного захисту. Так, в закладах вищої освіти цивільного захисту (в тому числі в Національному університеті цивільного захисту України) у 2020 р. налічувалося 35 навчальних дисциплін, у межах яких розглядаються гендерні питання. Скориговано навчальні програми дисциплін правового спрямування підготовки фахівців з вищою освітою щодо включення до них питань резолюції Ради Безпеки ООН 1325 з гендерних аспектів, доступу до правосуддя. Під час проведення службової підготовки з особовим складом проводяться навчання з питань гендерної політики, висвітлюються питання забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків.

З метою інформування працівників органів системи ДСНС та суспільства про впровадження гендерної політики в діяльність ДСНС на офіційному вебсайті ДСНС забезпечено функціонування окремих розділів: «Гендерна політика», в якому висвітлюються матеріали щодо впровадження

гендерних аспектів у діяльність ДСНС, проходження навчання з гендерних питань персоналом ДСНС і проведення заходів з гендерного оцінювання в системі ДСНС та «Жіночі обличчя Служби порятунку», в якому розміщуються матеріали про представниць ДСНС, які оволодівають професіями служби цивільного захисту.

У ДСНС проводяться інформаційно-просвітницькі заходи для підвищення обізнаності особового складу у сфері запобігання та протидії дискримінації та недопущення насильства. Затверджено План заходів щодо проведення в системі ДСНС акції «16 днів проти насильства»: підготовлено інформаційні матеріали та проведено інформування особового складу з питань запобігання випадкам домашнього насильства, насильства за ознакою статі, насильства на робочому місці, торгівлі людьми та забезпечення прав і свобод людини і громадянина [72].

Згідно з Державною соціальною програмою забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 р., затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2018 р. № 273, представники ДСНС беруть участь у роботі відповідної постійно діючої робочої групи.

Протягом 2020 р. представники ДСНС залучалися до роботи: у складі робочої групи МВС з питань аналізу проблем та узгоджень цілей верхнього рівня Національного плану дій до 2025 р. резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека»; у робочій нараді МВС з питань аналізу інфраструктурних умов та матеріально-технічного забезпечення державних службовців та осіб рядового і начальницького складу служби; у складі міжвідомчої робочої групи з моніторингу включення гендерної складової до стратегічного оборонного бюлетеня; у стратегічних сесіях Мінкультури, присвячених розробці Плану заходів з реалізації Концепції комунікації у сфері гендерної рівності; у стратегічних сесіях, присвячених розробленню вимог Інструкції з інтеграції гендерних підходів під час розроблення проєктів нормативно-правових актів [206].

Отже, протягом останніх років гендерний підхід інтегрується в усі напрями діяльності ДСНС України, що дозволяє забезпечувати рівні права і можливості жінок і чоловіків у сфері цивільного захисту.

Враховуючи вимоги постанови Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. № 807-IX «Про утворення та ліквідацію районів», розроблено типові структури районних управлінь та загонів ДСНС [164].

З метою уточнення зон відповідальності щодо реагування на надзвичайні ситуації державних пожежно-рятувальних підрозділів ДСНС, підвищення їх можливостей щодо реагування на ймовірні надзвичайні ситуації, пожежі та інші небезпечні події проведено:

- уточнення меж районів виїзду підрозділів з урахуванням найменшого часу прибуття до найвіддаленіших населених пунктів незалежно від меж адміністративно-територіальних одиниць в зоні оперативного реагування гарнізону ДСНС;

- коригування з урахуванням уточнених меж районів виїзду підрозділів, Розкладу виїзду підрозділів гарнізону ДСНС, Планів залучення сил та засобів та Міжобласних планів взаємодії щодо надання взаємної допомоги під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та гасіння пожеж на територіях суміжних гарнізонів з урахуванням найшвидшого прибуття оперативних розрахунків до населених пунктів [72].

ДСНС спільно з Міністерством розвитку громад та територій України сформувало електронну мапу з нанесенням існуючої та перспективної мережі пожежно-рятувальних підрозділів (державних та місцевих) і центрів безпеки громадян, що дозволить визначити оптимальну кількість підрозділів, які першочергово необхідно створити для забезпечення належного захисту населення, з урахуванням реформування адміністративно-територіального устрою держави.

Наразі впроваджено нову редакцію критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності,

що підлягає ліцензуванню у сфері надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення, що дозволило суттєво збільшити інтервали між перевітками за умови виконання вимог законодавства у сфері техногенної та пожежної безпеки.

Також запроваджено механізм надання адміністративних послуг в електронній формі за допомогою порталу електронних сервісів, а саме – електронну реєстрацію декларацій суб'єктів господарювання з питань пожежної безпеки та ліцензування господарської діяльності з надання послуг і виконання робіт протипожежного призначення, що суттєво спростило суб'єкту господарювання отримання адміністративної послуги, усунуло можливі прояви корупції внаслідок максимальної мінімізації прямого спілкування суб'єкта господарювання із працівниками ДСНС.

ДСНС залучено до роботи у Пілотному модулі інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю), що дало вільний доступ широкому загалу підприємців до інформації про планові заходи у сфері техногенної та пожежної безпеки та їх результатів, а також можливість проводити моніторинг ефективності і законності роботи ДСНС у частині проведення перевірок.

Запроваджено державний ринковий нагляд у сфері піротехнічних виробів, що дало змогу посилити контроль за введенням в обіг лише безпечної продукції, та встановило бар'єр загрозам, що несе в собі піротехнічна продукція.

Затверджено Порядок розроблення плану управління ризиками затоплення, що зменшить негативний вплив затоплень на життєдіяльність людини, довкілля, культурну спадщину та господарську діяльність.

Затверджено Перелік суб'єктів господарювання, галузей та окремих територій, які підлягають постійному та обов'язковому аварійно-рятувальному обслуговуванню на договірній основі [72].

Важливою складовою оцінки результативності публічного управління та адміністрування є система підготовки, перепідготовки та підвищення

кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту в Україні, в тому числі в контексті розвитку системи освіти та науки у зазначеній сфері.

Виконання визначених функцій ДСНС України супроводжується відповідною освітньо-науковою та науково-технічною діяльністю, яка здійснюється відповідно до Конституції України, Законів України «Про вищу освіту», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про наукову і науково-технічну експертизу», «Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки» та відповідних нормативно-правових актів МОН та ДСНС, що стосуються питань освітньо-наукової діяльності.

Відповідно до Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1052, науково-дослідні установи та заклади вищої освіти цивільного захисту проводять та беруть участь у прикладних, пошукових науково-дослідних роботах, спрямованих на підвищення рівня ефективності функціонування системи цивільного захисту держави та інтеграцію їх результатів у навчальний процес, практику дій органів управління всіх рівнів, підрозділів і служб ДСНС та систему забезпечення сфери цивільного захисту [189].

Метою проведення наукової і науково-технічної діяльності є наукове забезпечення комплексного розв'язання проблем захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, пожежної та техногенної безпеки, вдосконалення нормативно-правової бази у сфері цивільного захисту, забезпечення гідрометеорологічної діяльності, одержання і використання нових знань, розвиток науки, підвищення ефективності використання наукових досягнень у забезпеченні реалізації державної політики у всіх сферах діяльності ДСНС.

Зазначена мета досягається шляхом проведення наукових досліджень, виконання науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, підготовки до видання навчальної та наукової літератури, проведення і участі у проведенні конференцій та науково-практичних семінарів. У ДСНС

здійснення наукової і науково-технічної діяльності покладено на: Національний університет цивільного захисту України; Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля Національного університету цивільного захисту України; Львівський державний університет безпеки життєдіяльності; Український науково-дослідний інститут цивільного захисту; Український гідрометеорологічний інститут; Інститут державного управління у сфері цивільного захисту [72].

Інформаційне забезпечення в ДСНС України спрямовано на забезпечення взаємозв'язку між освітою, наукою та практикою, а також на підвищення якості й прискорення реалізації наукоємних проєктів, в тому числі в міжнародних.

З метою методичного забезпечення освітньо-наукової діяльності функціонує Науково-методичний центр навчальних закладів ДСНС України. Станом на початок 2021 р. у вищих навчальних закладах цивільного захисту України працюють 1427 наукових і науково-педагогічних працівників, з яких 112 доктори наук та 456 докторів філософії (кандидатів наук) [158].

Джерелами фінансування наукової та науково-технічної діяльності в ДСНС є кошти загального і спеціального фондів державного бюджету та кошти, одержані на виконання науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, надання наукових послуг на замовлення юридичних та фізичних осіб, гранти та інші джерела відповідно до чинного законодавства.

Пріоритетним завданням, яке стоїть перед науковцями ДСНС, є забезпечення системного підходу до ефективного виконання науково-дослідних робіт та інших заходів у сфері наукової діяльності з метою забезпечення високоефективного управління та прийняття найбільш оптимальних рішень під час попередження, локалізації чи ліквідації пожеж, надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру не тільки в Україні, а й під час участі в міжнародних пошуково-рятувальних операціях та в міжнародних навчаннях.

Наукова і науково-технічна діяльність ДСНС здійснюється відповідно до пріоритетних напрямків та основних завдань наукового забезпечення діяльності ДСНС, що визначаються структурними підрозділами апарату ДСНС – замовниками наукових досліджень і розробок, та за результатами розгляду пропозицій територіальних органів, наукових установ та закладів вищої освіти ДСНС. Напрямки наукової і науково-технічної діяльності науково-дослідних установ та закладів вищої освіти цивільного захисту ДСНС визначаються планами їх наукової та науково-технічної діяльності. Також планами закладів вищої освіти передбачається виконання ініціативних науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт.

У 2020 р. ДСНС виконано 48 науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, з них: перехідних – 35; нових – 13; завершено у плановому році – 32. Зкладами вищої освіти отримано для використання в освітньому процесі 86 монографій, 29 навчальних посібників та підручників, 11 курсів лекцій, 3 практикуми, а також 28 збірок наукових праць. Проведено 2 наукові, 15 науково-практичних конференцій, 9 науково-практичних семінарів і 2 круглих столи із залученням представників закладів вищої освіти цивільного захисту, в тому числі на всеукраїнському та міжнародному рівнях, під час яких представлені основні результати роботи науковців відповідно до тематики досліджень, обговорені актуальні напрями наукової діяльності, а також поширено досвід роботи кращих наукових колективів [157].

Планом наукової і науково-технічної діяльності ДСНС на 2021 р. передбачено виконання 48 науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт, з них: нових – 35; завершуються у плановому році – 22; перехідних – 26. Виконання науково-дослідних робіт планується за замовленням Департаменту реагування на надзвичайні ситуації, Департаменту запобігання надзвичайним ситуаціям, Департаменту організації заходів цивільного захисту, Департаменту ресурсного забезпечення, Управління оповіщення, телекомунікацій та інформаційних технологій, а також Управління

гідрометеорології. Зкладами вищої освіти планується отримати для використання в освітньому процесі 14 монографій, 27 навчальних посібників та підручників, 3 курси лекцій, 4 практикумів, 1 словник, а також 25 збірок наукових праць. Також Планом наукової і науково-технічної діяльності ДСНС на 2021 р. передбачається проведення 2-х наукових, 17-ти науково-практичних конференцій, 11-ти науково-практичних семінарів і 2-х круглих столів із залученням представників закладів вищої освіти цивільного захисту, в тому числі на всеукраїнському та міжнародному рівнях [158].

Провідним вищим навчальним закладом у сфері цивільного захисту України є Національний університет цивільного захисту України (НУЦЗУ), який є потужним центром освіти і науки нашої держави у цій сфері.

В університеті навчаються іноземні студенти та курсанти за програмами підготовки бакалаврів, магістрів, докторантів. Університет має тісні зв'язки з профільними освітніми закладами Німеччини, Польщі, Угорщини, Латвії з якими налагоджено тісну співпрацю. Договори про співробітництво з університетами країн світу, організаціями та підприємствами сприяють розвитку міжнародної співпраці та розширюють перспективи студентів, курсантів, науковців долучатись до міжнародних програм в галузі освіти й науки, здобувати практичний досвід за кордоном, брати участь у різноманітних програмах міжнародних студентських обмінів тощо.

Щорічно проводяться міжнародні, всеукраїнські, міжвузівські наукові, науково-практичні конференції, семінари, де висвітлюються основні результати роботи науковців, студентів, слухачів університету відповідно до освітньо-професійних програм та тематики наукових досліджень [137].

В межах професійної підготовки в системі ДСНС упродовж 2020 р. на базі закладів професійної (професійно-технічної) освіти цивільного захисту ДСНС пройшли професійну підготовку 4 тис. 854 особи рядового і молодшого начальницького складу та працівників органів та підрозділів цивільного захисту, у тому числі у:

- Вищому професійному училищі Львівського державного університету безпеки життєдіяльності підготовлено – 463 особи;
- Міжрегіональному центрі гуманітарного розмінування та швидкого реагування ДСНС України (с. Ватутіне Харківської області) – 824 особи;
- Міжрегіональному центрі швидкого реагування ДСНС України (м. Ромни Сумської області) – 52 особи;
- Спеціальному центрі швидкого реагування ДСНС України (м. Дрогобич Львівської області) – 17 осіб;
- навчальних пунктах аварійно-рятувальних загонів спеціального призначення (загонів технічної служби) ГУ(У) ДСНС України в областях та Навчальному центрі ГУ ДСНС України у м. Києві – 3 тис. 498 осіб [72].

По видам професійної підготовки: професійне (професійно-технічне) навчання – 2 тис. 287 осіб; перепідготовка – 557 осіб; підвищення кваліфікації – 1 тис. 808 осіб; курси цільового призначення (тільки для Міжрегіонального центру гуманітарного розмінування та швидкого реагування ДСНС України (с. Ватутіне Харківської області) – 202 особи.

Додатково на базі навчальних пунктів аварійно-рятувальних загонів спеціального призначення (загонів технічної служби) ГУ(У) ДСНС України проведено спеціальну підготовку 447 працівників місцевої пожежної охорони (членів добровільної пожежної охорони).

Пройшли атестацію в Міністерстві освіти та науки України для здобуття права видачі документа про освіту державного зразка 28 із 29 закладів професійної (професійно-технічної) освіти цивільного захисту ДСНС.

Упродовж 2020 р. проведено навчання 3 тис. 918 осіб рядового і молодшого начальницького складу та працівників органів та підрозділів цивільного захисту з питань надання домедичної допомоги, з них:

- на базі Інституту державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту ДСНС – 29 осіб;

- на базі Вищого професійного училища Львівського державного університету безпеки життєдіяльності – 358 осіб;
- на базі навчальних пунктів (центрів) ГУ (У) ДСНС України в областях та м. Києві – 2 тис. 871 особа;
- на базі Міжрегіонального центру гуманітарного розмінування та швидкого реагування ДСНС України (смт Ватутіне Харківської області) – 554 особи;
- на базі Міжрегіонального центру швидкого реагування ДСНС України (м. Ромни Сумської області) – 30 осіб;
- на базі Державного воєнізованого гірничорятувального (аварійнорятувального) загону ДСНС України (м. Кривий Ріг) – 56 осіб;
- на базі інших закладів освіти – 20 осіб [72].

Окрім того, зважаючи на особливості Карпатського регіону, з метою забезпечення безпеки щороку зростаючої кількості громадян і туристів, в Україні започатковано професію «Рятувальник гірський», для чого на базі 2 СЦШР створено навчальний підрозділ для їх підготовки, розроблено Державний стандарт професійно-технічної освіти за професією «Рятувальник гірський», підготовлено необхідну матеріально-технічну базу для забезпечення навчального процесу, де здобули освіту 17 рятувальників гірських підрозділів ДСНС, яким видано свідоцтва державного зразка.

Слід зазначити, що значному підвищенню компетентності фахівців з цивільного захисту сприяє міжнародне співробітництво між європейськими та українськими навчальними закладами.

Так, наприклад, з 2009 р., з моменту доєднання України до Європейської асоціації навчальних закладів, які працюють у галузі безпеки (EFSCA) реалізована значна кількість масштабних міжнародних навчальних та наукових проектів, «за допомогою яких українські фахівці з цивільного захисту здобули не лише досвід, а й необхідне сучасне пожежно-рятувальне обладнання» [16].

Отже, пріоритетним завданням, яке стоїть перед освітянами та науковцями у сфері цивільного захисту України, є забезпечення системного підходу до ефективного виконання науково-дослідних робіт та інших заходів у сфері освітньо-наукової діяльності з метою забезпечення високоєфективного управління та прийняття найбільш оптимальних рішень під час попередження, локалізації чи ліквідації пожеж, надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру.

Таким чином, в сучасних умовах система публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту України забезпечує виконання покладених на неї функцій та завдань в цілому, хоча і не є недосконалою. Тому потребують невідкладного комплексного удосконалення механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту України в напрямку формування належних нормативно-правових, фінансово-економічних, організаційно-адміністративних, техніко-технологічних засад захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період з урахуванням існуючого міжнародного досвіду, що сприятиме зниженню ризику виникнення надзвичайних ситуацій, а також сприятиме підвищенню ефективності та результативності системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні.

3.3. Проблеми і суперечності публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні

Поряд з наявними позитивними зрушеннями існує комплекс проблем та суперечностей, що стримують підвищення ефективності та результативності публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту. Така ситуація вимагає зміни ролі цивільного захисту, перетворення його з витратного фактора в продуктивний соціально-безпековий фактор сталого розвитку країни, що можливо лише за умови

підсилення публічно управлінського впливу на підвищення рівня цивільного захисту населення країни з боку держави.

Адже в сучасних умовах в Україні залишається досить високий рівень ризиків виникнення надзвичайних ситуацій. При цьому надзвичайні ситуації останніми роками стають більш різноманітними і масштабними, що ускладнює можливість швидкого й правильного реагування на них, в тому числі через існуючі проблеми та суперечності в системі публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

На жаль, реформування системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні відбувається несистемно, внаслідок чого кількість надзвичайних ситуацій зростає, а їх наслідки залишаються значними. Це потребує відповідного удосконалення системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні шляхом вирішення існуючих проблем та суперечностей її функціонування.

Враховуючи значну кількість та масштабність надзвичайних ситуацій в Україні, складно переоцінити важливість та необхідність перебудови та реформування системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, що сприятиме підвищенню ефективності захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, забезпечення пожежної безпеки країни, проведення рятувальних операцій тощо.

Аналіз системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні свідчить, що основними її функціями є попередження, прогнозування, планування, оповіщення населення щодо надзвичайних ситуацій. А функціонування сфери цивільного захисту спрямовано на захист населення, територій, економіки від наслідків стихійних лих, аварій, катастроф, військових конфліктів тощо [84].

На жаль, в сучасних умовах в Україні спостерігається ціла низка проблем та суперечностей системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

Протягом всього періоду незалежності розвиток України відбувався в умовах складних соціально-економічних реформ та перманентних економічних криз, пов'язаних з різними причинами, як внутрішнього, так і глобального характеру, що до сих пір впливає на можливості бюджетного забезпечення діяльності системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

Так, наприклад, Державним бюджетом України на 2020 р. на оплату комунальних послуг та енергоносіїв для підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту, пожежних та аварійно-рятувальних підрозділів, навчальних закладів було передбачено 190,4 млн. грн. або лише 70,1 % потреби. Тобто однією з головних проблем у 2020 р. (як і у минулі роки) є незабезпеченість підпорядкованих підрозділів видатками загального фонду Державного бюджету України на енергоносії та житлово-комунальні послуги, а особливо ця проблема загострилась у зв'язку із підвищенням цін на зазначені послуги. Внаслідок цього з метою недопущення кредиторської заборгованості за спожиті енергоносії та житлово-комунальні послуги підрозділами ДСНС за рахунок коштів спеціального фонду було використано 37 млн. 454 тис. грн., що на 50 % більше порівняно з показниками за аналогічний період 2019 р. [72].

Одним із пріоритетних напрямів роботи ДСНС України залишається питання забезпечення житлом сімей осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту. На цей час на квартирному обліку у структурних підрозділах ДСНС перебуває 4 тис. 392 особи, з них: 4 тис. 176 військовослужбовців запасу, осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, та 216 державних службовців (вільнонайманих працівників) та їх сімей, які потребують покращення житлових умов.

Державним бюджетом України на 2020 р. для ДСНС виділено кошти на завершення будівництва (придбання) житла для забезпечення родин рядового і начальницького складу у сумі 25 млн. грн., основна частина яких направлена на будівництво (реконструкцію) житлових будинків із високим

ступенем будівельної готовності у мм. Кропивницький, Ніжин Чернігівської обл., Ромни Сумської обл., Хмельницький. По закінченню реконструкції планується отримати 227 квартир.

У 2020 р. з різних джерел фінансування ДСНС отримано лише 41 квартиру, зокрема: за рахунок бюджетних коштів – 8 (м. Київ – 5; м. Вишгород – 3); за рахунок інвестицій – 16 (Хмельницька обл. – 8, Волинська обл. – 8); за рахунок реконструкції службових приміщень – 13 (Харківська обл. – 10, Запорізька область – 2, Волинська обл. – 1); за рахунок передачі з балансу Державного підприємства «Білоцерківський завод «Еталон» – 1 (Київська обл.); за рахунок місцевих адміністрацій – 3 (м. Київ – 2, Чернігівська обл. – 1) [72].

Разом з цим на виконання положень Порядку забезпечення Державною іпотечною установою поліцейських та осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту житлом на умовах фінансового лізингу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2018 р. № 1201, у 2020 р. іпотечною установою придбано 411 квартир на умовах фінансового лізингу для осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту. Однак цього недостатньо, що потребує кардинального збільшення фінансування за вказаним напрямком.

Важливим фактором підвищення ефективності та результативності системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні є фінансове та матеріально-технічне забезпечення її діяльності, яке залишається недостатнім для виконання поставлених завдань.

Так, у Державному бюджеті на 2020 р. для ДСНС було передбачено видатки у сумі 15,4 млрд. грн. (у тому числі за загальним фондом – 14,2 млрд. грн., за спеціальним – 1,2 млн. грн.), що хоча на 14,1 % і більше ніж у 2019 р., однак враховуючи річний рівень інфляції та необхідність подальшого розвитку сфери цивільного захисту, цього недостатньо.

Крім того, недостатньо для потреб сфери цивільного захисту у 2020 р. було виділено коштів з фонду боротьби з гострою респіраторною хворобою

COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV-2. Так, було виділено 57,3 млн. грн., у тому числі на облаштування мобільного шпиталю – 28,2 млн. грн., а на доплати особам рядового і начальницького складу, які безпосередньо зайняті на роботах з ліквідації захворювання гострою респіраторною хворобою COVID-19, – 29,1 млн. грн., чого, на жаль, виявилось замало [72].

Також у 2020 р. у зв'язку з низьким рівнем забезпеченості підрозділів ДСНС у матеріально-технічних засобах з резервного фонду державного бюджету на попередження та ліквідацію надзвичайних ситуацій виділено 419,1 млн. грн. [72], однак зазначений обсяг фінансування кардинально вирішити проблему не може, тому потрібно збільшувати обсяги щорічного бюджетного фінансування сфери цивільного захисту.

Адже в Україні, наприклад, склалася критична ситуація з технікою для гасіння пожеж і порятунку людей з висотних будівель. Адже техніка, якою оснащені рятувальні підрозділи, працює вже більше 40 років і тому на 90% вже відпрацювала встановлені терміни експлуатації. В Україні є в наявності тільки 290 необхідних пожежних драбин, проте 260 таких підйомників вже практично відпрацювали свій ресурс [131].

Тому з огляду на зношеність зазначеної пожежної техніки та відсутність відповідного виробництва в Україні, на державному рівні необхідно залучати провідних світових виробників з метою організації та реалізації спільних проектів щодо переоснащення українських підрозділів пожежно-рятувальних служб висотною технікою для порятунку людей.

Тому не випадково МВС України спільно з французькими партнерами домовилися про виробництво для українських рятувальників сучасної пожежної техніки, а саме, був підписаний Протокол про наміри між Державною службою надзвичайних ситуацій України та французькою компанією Echelles Riffaud – виробником висотних підйомників для пожежних автомобілів: йдеться про виробництво комплексів з підйомниками до 33 і 42 метрів. Важливим аспектом двосторонньої співпраці залишається

умова, коли автомобілі французького виробництва будуть зібрані на українських заводах. Планується закупівля 370 зазначених пожежних автомобілів. Крім того, українські фахівці пройдуть навчання у своїх французьких колег щодо особливостей експлуатації та використання пожежних автомобілів. Вартість контракту складає 300 млн. євро на умовах довгострокового кредитування, яке розраховане на 10 років. Планується, що нові пожежні автомобілі запрацюють в українських містах у 2022 р. [131].

Потребують значного підвищення існуючі соціальні стандарти рятувальників та їх збільшення грошове забезпечення.

І хоча з метою підвищення соціальних стандартів рятувальників з 1 січня 2020 р. було збільшено мінімальне грошове забезпечення з 9 тис. грн. до 10 тис. грн., а в цілому, починаючи з 2015 р., мінімальний розмір грошового забезпечення рятувальників збільшився у 5 разів, з 2100 грн. до 10 тис. грн. у 2020 р., однак навіть цього недостатньо в сучасних умовах.

ДСНС, як центральний орган виконавчої влади відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі» здійснює закупівлю товарів, робіт і послуг в електронній системі закупівель Prozorro.

Так, упродовж 2020 р. ДСНС проведено: допорогових, спрощених закупівель та закупівель без використання електронної системи – 67, відкритих торгів – 2, відкритих торгів з публікацією англійською мовою – 2, переговорних процедур із скороченим терміном для укладення договору про закупівлю – 2, чого недостатньо забезпечення виконання тих завдань, які стоять перед сферою цивільного захисту у питаннях запобігання, протидії та ліквідації надзвичайних ситуацій.

Результати проведення процедур закупівель апаратом ДСНС України у 2020 р. наведено на рис. 3.4.

Так, 19 червня 2020 р. укладено договір з ТОВ «ТД «Еґрітек» на постачання 74 пожежних автомобілів для пожежогашіння і проведення рятувальних робіт (автоцистерни пожежні АЦ-8-50(63022)-530М, АЦ-8-50(6511)-530М, АЦ-8-50(TGS26.360)-530MN, АЦ-8-50(AD260T36W)-530I), а

17 серпня 2020 р. укладено договір з ТОВ «МІК» на постачання 1 тис. 750 комплектів костюмів спеціальних захисних (одяг для пожежника захисний).



Рис. 3.4. Результати проведення процедур закупівель апаратом ДСНС України, 2020 р.

Окрім того, за результатами укладених у 2019 р. договорів упродовж 2020 р. отримано та передано до підпорядкованих територіальних підрозділів 33 автоцистерни пожежні, а за результатами укладених у 2020 р. договорів отримано та передано до підпорядкованих територіальних підрозділів 37 автоцистерн пожежних та 1750 комплектів костюмів спеціальних захисних (одяг для пожежника захисний).

Упродовж 2020 р. ДСНС у рамках виконання Державної програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 р., затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 р. № 435 [182], безкоштовно отримала від Державного агентства інфраструктурних проєктів України 197 спеціальних аварійно-рятувальних машин різних типів (САРМ-Л, САРМ-С) та 10 автомобілів спеціального призначення СБДР.

Окрім того, прийнято зі сфери управління МВС до сфери управління ДСНС 32 транспортних засоби, а зі сфери управління Держспецзв'язку до сфери управління ДСНС передано 79 транспортних засобів [72].

Однак, незважаючи на досягнутий у 2020 р. рівень фінансового та матеріально-технічного забезпечення її діяльності ДСНС України, він не повною мірою відповідає тим завданням, які стоять перед нею у питаннях запобігання, протидії та ліквідації надзвичайних ситуацій та потребує суттєвого збільшення.

Для підвищення ефективності та результативності системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту необхідно на всіх рівнях забезпечити дотримання законності та запобігання випадкам корупції. Поки що зусиль щодо здійснення заходів із мінімізації корупційних ризиків та підвищення суспільної довіри громадян недостатньо, хоча відповідні заходи і реалізуються.

Так, антикорупційна програма ДСНС на 2020 – 2022 рр. під час проведення двох публічних громадських обговорень отримала схвальні відгуки не тільки з боку представників громадськості, а й від профільних заінтересованих міністерств та відомств (МВС, НАЗК). ДСНС України на належному рівні та в повному обсязі намагається виконувати вимоги чинного антикорупційного законодавства, адже комплекс розроблених антикорупційних заходів Програми ДСНС погоджено НАЗК, враховуючи також підсумкові схвальні відгуки громадськості під час проведення НАЗК незалежного публічного обговорення заходів антикорупційної програми ДСНС України.

Незважаючи на це, упродовж 2020 р. правоохоронними органами внесено 16 відомостей (у 2019 р. – 15) до Єдиного реєстру досудових розслідувань за фактами вчинення корупційних правопорушень, зокрема: 13 – за ознаками правопорушення, передбаченого статтею 368 Кримінального кодексу України (прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою); інші 3 – за ознаками інших корупційних правопорушень.

Упродовж 2020 р. завдяки безпосередній взаємодії та співпраці співробітників територіальних підрозділів з питань запобігання та виявлення

корупції ДСНС з представниками правоохоронних органів було порушено 3 кримінальні провадження за вчинення співробітниками ДСНС корупційних правопорушень (у 2019 р. було порушено 2 кримінальні провадження) [72].

Тому враховуючи набуття чинності змін до антикорупційного законодавства, в ДСНС України необхідно приділити посилену увагу проведенню дієвого моніторингу відомостей та будь-якої інформації про спільну роботу близьких осіб, а також можливе перебування співробітників у пряму підпорядкуванні близьким особам.

Всебічна та якісна реалізація цих завдань дозволить значно посилити запобіжні механізми, спрямовані на недопущення виникнення потенційного чи реального конфлікту інтересів. Позитивним свідченням цього є відсутність випадків складання адміністративних протоколів, як за порушення законодавства про конфлікт інтересів, так і по факту – невжиття заходів щодо протидії корупції.

З метою дотримання законності та запобігання випадкам корупції, для досягнення більшої ефективності та результативності діяльності у сфері запобігання та виявлення корупції ДСНС має стати цілком відкритою, як для співробітників, так і для представників громадськості, а також зацікавленою і спроможною вжити згідно з нормами чинного законодавства комплексних та невідкладних заходів реагування у разі встановлення фактів корупції. З цією метою в ДСНС необхідно забезпечити системну роботу електронної форми повідомлення про можливі факти корупції, що також сприяє налагодженню більш плідної співпраці з представниками громадськості.

Окрім того, дієвим інструментом дотримання законності та запобігання випадкам корупції в системі ДСНС України має стати проведення заходів внутрішнього аудиту.

Так, у 2020 р. Відділом внутрішнього аудиту розроблено нормативні документи щодо удосконалення внутрішнього контролю, а також здійснення внутрішнього аудиту в ДСНС України, зокрема:

- Порядок з організації та функціонування управління ризиками в

ДСНС та Порядок із систематизації заходів контролю з попередження (усунення) чи обмеження ризиків ДСНС, які дають змогу підрозділам запровадити систему діяльності з управління ризиками, ідентифікації ризиків, їх оцінку та визначення способів реагування на ризики та заходів контролю з метою запобігання або зменшення їх негативного впливу на досягнення установами мети та стратегічних цілей;

- Порядок проведення внутрішньої оцінки якості внутрішнього аудиту в Державній службі України з надзвичайних ситуацій;
- Порядок здійснення внутрішнього аудиту на підприємствах, в установах та організаціях сфери управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій;
- Методика оцінки стану організації внутрішнього контролю та управління ризиками підприємств, установ та організацій сфери управління ДСНС, яка дає змогу керівникам установ здійснювати оцінку стану організації внутрішнього контролю та управління ризиками щодо їх вдосконалення та ефективного функціонування у своїх підрозділах [72].

Крім цього, розроблено зміни до Порядку з організації та функціонування управління ризиками в ДСНС України.

У 2020 р. з метою моніторингу організації системи внутрішнього контролю в ДСНС проведено вибірковий аналіз адміністративних регламентів процесів за 2019 р., розроблених ГУ (У) ДСНС України в областях та м. Києві, а також здійснено моніторинг приведення внутрішніх документів з управління ризиками відповідно до сучасних вимог.

Відповідно до Операційного плану діяльності із внутрішнього аудиту на рік у 2020 р. проведено 102 внутрішні аудити, у тому числі – аудит інформаційних систем і технологій та аудит стану медичного забезпечення медичними підрозділами ДСНС.

На жаль, упродовж 2020 р. за результатами внутрішніх аудитів виявлено порушень на загальну суму 27 млн. 571,7 тис. грн. При цьому, із зазначеної суми забезпечено відшкодування 23 млн. 451,9 тис. грн., що

становить 85,1 %. Зокрема, за вказаний період виявлено порушення, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів на загальну суму 3 млн. 831,6 тис. грн. При цьому, із зазначеної суми забезпечено відшкодування 1 млн. 395,5 тис. грн., або 36,4 % виявлених сум. Крім цього, виявлено інші порушення фінансової дисципліни бюджетного законодавства, що не призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів на суму 23 млн. 740,1 тис. грн. Із зазначеної суми забезпечено відшкодування 22 млн. 56,4 тис. грн., або 92,9 % виявлених сум. За результатами аудиторських досліджень у звітному періоді надано 1 тис. 480 рекомендацій [72].

Слід зазначити, що моніторингом виявлених аудитами порушень встановлено безпосередню залежність стану функціонування системи внутрішнього контролю від виявлених порушень.

Так, у підрозділах, де відпрацьовано адміністративні регламенти у повному обсязі на всі процеси, що здійснюються в установі і, як наслідок, ідентифіковані можливі ризики, проводиться відповідна робота щодо уникнення ризиків, мінімізації їх впливу.

Значною проблемою, яка потребує вирішення, в тому числі на рівні системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, є неспинне зростання кількості постраждалих людей та територій у зв'язку з військовою агресією Росії проти України.

Так, тільки на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей (ОРДЛО) з початку бойових дій в 2014 р. загальна кількість постраждалого цивільного населення від вибухонебезпечних предметів становить понад 1000 осіб, з них 300 загинули (постраждало – 130 дітей, з них 27 загинуло) [218].

В цілому, за оцінками Управління екологічної безпеки та протимінної діяльності Міністерства оборони України, східні регіони України критично забруднені мінами і вибухонебезпечними предметами. Так, тільки на підконтрольній українському уряду території поблизу лінії зіткнення в Донецькій і Луганській областях близько 7 тис. км² земель забруднені

мінами. Ще близько 15 тис. км² заміновані на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей. Отже, на жаль, Україна одна з найбільш забруднених мінами країн поряд з Афганістаном і Сирією [218].

При цьому значна частина забруднених вибухонебезпечними предметами територій розташована уздовж автомобільних доріг державного, регіонального і місцевого рівня. Це становить значну небезпеку для водіїв транспортних засобів, пішоходів і місцевих жителів, що вимагає відповідного реагування від системи публічного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту, а саме організації та проведення розмінування зазначених територій.

Слід наголосити, що за останні роки в Україні зроблено чимало, як в інституційному, так і в законодавчому плані для формування дієвої системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту. На державному рівні шляхи вирішення названих проблем знайшли своє відображення у відповідних нормативно-правових документах та програмах розвитку. Разом з тим, ключовими проблемами подальшого розвитку системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні є наступні.

Основні зусилля ДСНС України, її територіальних органів, центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування необхідно спрямувати на виконання положень Комплексу заходів щодо відновлення функціонування захисних споруд цивільного захисту за призначенням та їх доукомплектування необхідними засобами цивільного захисту і майном. Це вимагає від ДСНС спільно з центральними та місцевими органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування необхідності активно вживати заходи, які спрямовані на приведення захисних споруд у готовність до використання за призначенням, проведення їх технічної інвентаризації як об'єктів нерухомого майна та забезпечення укріплення населення у фондї таких споруд.

І хоча упродовж 2020 р. ДСНС України спільно з центральними та

місцевими органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування проведено відповідну роботу щодо підвищення стану готовності захисних споруд цивільного захисту, а саме: на 1 відсотковий пункт (з 10 до 11 %) збільшилася кількість захисних споруд, що оцінюються, як готові до використання за призначенням, цього вкрай недостатньо. Як наслідок, загалом готовими та обмежено готовими до використання за призначенням визнано тільки 74 % захисних споруд цивільного захисту [Звіт ДСНС 2020].

Також недостатньою є кількість проінвентаризованого нерухомого майна, як захисних споруд.

Так, за підсумками 2020 р. кількість проінвентаризовано нерухомого майна, як захисних споруд збільшилася лише на 1 відсотковий пункт (кількість проінвентаризованих захисних споруд збільшилася з 73 до 74 %). Недостатньою за кількістю є введення в дію нових захисних споруд, адже за підсумками 2020 р. фонд захисних споруд поповнився лише 4 новими захисними спорудами цивільного захисту у Хмельницькій (1), Дніпропетровській (1) та Запорізькій (2) областях [72].

Потребує активізації робота ДСНС України у такому напрямку, як впровадження систем автоматичного контролю радіаційної обстановки по всій території України за прикладом того, як це було зроблено у Рівненській області в 2020 р.

Так, на базі ГУ ДСНС України у Рівненській області у 2020 р. впроваджено систему автоматичного контролю радіаційної обстановки: у 10 пожежно-рятувальних підрозділах, розташованих у найближчих до Рівненської і Хмельницької АЕС районах Рівненської області, встановлено спеціальне обладнання для радіаційного моніторингу. При цьому показники датчиків спеціального обладнання в автоматичному режимі передаються до оперативно-координаційного центру Головного управління та записуються на спеціальний сервер в автономному режимі 24 години на добу, 7 днів на тиждень.

Також потребують подальшого впровадження гендерної політики та забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків у сферу цивільного захисту та активне проведення заходів для інтеграції гендерного підходу в усі напрями діяльності ДСНС України.

Так, наприклад, незважаючи на те, що в апараті ДСНС посади, що займають жінки, складають майже половина (49 %), лише 1175 жінок обіймають керівні посади в органах та підрозділах цієї установи, тобто лише 23,1 % загальної кількості, із них: 26,7 % жінок державних службовців і лише 7,3 % жінок атестованого складу [72].

Потребує подальшого вдосконалення державна політика щодо інтеграції гендерного аспекту, який відбувається в освітянській сфері цивільного захисту.

Незважаючи на те, що у ДСНС України намагаються забезпечити рівні можливості щодо вступу до закладів освіти цивільного захисту, а обмеження щодо прийому осіб жіночої статі на навчання у заклади освіти цивільного захисту відсутні, у 2020 – 2021 н. р. до закладів вищої освіти цивільного захисту прийнято на навчання 517 курсантів, серед яких лише 73 дівчини, або 14,1%. А з 476 випускників, які закінчили навчання у 2020 р., лише 68 дівчат або 14,3% стали спеціалістами рятувальної справи за різними професійними напрямками, що не дозволяє зробити висновок про досягнення гендерного паритету і вимагає активної подальшої роботи у цьому напрямку.

Важливою складовою оцінки результативності публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні є нормативно-правова діяльність, виконавська дисципліна, реалізація вимог Законів України «Про звернення громадян» та «Про доступ до публічної інформації», взаємодія з громадськістю та засобами масової інформації. І цей напрямок діяльності ДСНС України потребує підвищення результативності та ефективності за відповідними критеріями.

Адже незважаючи на те, що упродовж 2020 р. ДСНС розроблено та забезпечено прийняття: Верховною Радою України – 1 Закону України;

Урядом – 13 постанов та 19 розпоряджень Кабінету Міністрів України; розроблено та зареєстровано Міністерством юстиції України 20 наказів МВС; у Верховній Раді України зареєстровано 9 проєктів Законів України [72], однак потребує підвищення якості нормативно-правової діяльності, виконавської дисципліни в межах реалізації вимог Законів України «Про звернення громадян» та «Про доступ до публічної інформації», а також необхідним є суттєве скорочення періоду від підготовки нормативно-правових актів до їх прийняття та впровадження у практику цивільного захисту (що, звісно, далеко не завжди залежить виключно від ДСНС України).

В сучасних умовах глобальних викликів і загроз відбуваються значні системні перетворення, трансформація законодавчої та нормативно-правової бази, реформування органів управління і сил цивільного захисту, навчальних закладів та наукових установ у сфері цивільного захисту.

Тому, дослідження особливостей функціонування системи підготовки фахівців у сфері цивільного захисту у закладах вищої освіти (ЗВО) має важливе значення для запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій, як в сучасних умовах, так і в майбутньому.

На жаль, рівень підготовки фахівців у сфері цивільного захисту у навчальних закладах ДСНС України не завжди відповідає існуючим вимогам сьогодення, про свідчать результати анкетування керівників структурних підрозділів служби цивільного захисту та молодих фахівців у зазначеній сфері на предмет відповідності отриманого рівня підготовки до реального виконання ними обов'язків на первинних посадах та анкетування керівників структурних підрозділів (зі стажем служби більш ніж 5 років) стосовно рівня підготовки підлеглих молодих фахівців [70].

Так, слід зазначити, що на думку майже всіх представників молодих фахівців територіальних підрозділів ДСНС при організації навчального процесу у навчальних закладах ДСНС дуже мало уваги приділяється практичній підготовці курсантів, прищеплюванню вмінь щодо дій при

організації гасіння пожеж, практичному відпрацюванню вимог нормативних документів стосовно пожежної безпеки, випускниками наголошено на недостатність або відсутність занять з ведення службової документації та оформлення документів. Молоді фахівців відмічають особисту недостатню підготовку з іноземної мови та, особливо, з долікарської допомоги потерпілим в умовах надзвичайних ситуацій та висловлюють думку щодо доцільності протягом навчання проведення занять щодо організації роботи з підлеглим особовим складом.

Молоді фахівці слабкими сторонами особистої підготовки вважають практичну підготовку з питань пожежної безпеки і наглядово-профілактичної діяльності, а також відсутність навиків домедичної допомоги потерпілим.

Дослідження також свідчать, що значний негативний вплив на адаптацію молодого фахівця у колективі при призначенні на первинну посаду мають соціально-побутові умови, а саме відсутність житла або значна віддаленість житла від місця служби та низьке грошове забезпечення тощо.

Тому, переважна більшість опитаних молодих фахівців визначили гостру доцільність поліпшення практичної підготовки випускників навчальних закладів ДСНС та надали відповідні пропозиції, серед яких слід виділити такі напрями:

- підвищення рівня практичної підготовки випускників, прищеплювання вмінь та навиків з організації гасіння пожеж, збільшення часу практичних занять, навчальних практик, стажування в підрозділах служби цивільного захисту, впровадження часу на заняттях щодо ведення службової документації (для посад: начальник караулу, заступник начальника підрозділу, інспектор підрозділу служби цивільного захисту) та складання актів перевірок, видачі приписів, постанов, розпоряджень про усунення порушень вимог законодавства тощо;

- збільшення часу на вивчення керівних документів служби цивільного захисту та відпрацювання практичного впровадження вимог цих документів;

- поліпшення соціально-побутових умов служби молодих фахівців та збільшення грошового забезпечення.

Слід зазначити, що існує негативна практика призначення випускників вищих навчальних закладів ДСНС на посади, які не відповідають здобутим ними спеціальностям, освітнім ступеням та напрямам підготовки.

Так, наприклад, поширена практика, коли на посаду начальника караулу призначають випускників, які мають освітній ступень «бакалавр» або «магістр». В той же час, посада начальника караулу не є первинною та потребує, згідно з вимогою Довідника кваліфікаційних характеристик професій, стажу роботи у сфері цивільного захисту – не менше 2-х років [48].

Існують непоодинокі випадки призначення випускників, які здобули ступінь вищої освіти «бакалавр» на інженерні посади та на посади, що не відповідають напрямам підготовки, а саме: випускники, які отримали освіту за спеціальністю «Екологія» призначалися на посади фахівців відділів роботи з персоналом, начальників караулу та інші; випускники, які отримали освіту за спеціальністю «Психологія» призначалися на посади начальників караулів, інженерів з аварійно-рятувальних робіт, інспекторів з нагляду та контролю у сфері пожежної безпеки та інші [70].

В той же час, результати анкетування керівників структурних підрозділів (зі стажем служби більш ніж 5 років) стосовно рівня підготовки підлеглих молодих фахівців свідчать про їх незадоволення стосовно низького рівня самостійності молодих фахівців у виконанні службових обов'язків та неспроможності планувати і проводити окремі заходи. Також, за думкою керівників структурних підрозділів найбільше труднощів молоді фахівці зазнають при призначенні на первинні посади, виконання обов'язків яких потребує самостійного прийняття рішень (начальник караулу, заступник начальника підрозділу, головний інспектор тощо).

Стосовно напрямів підготовки фахівців, які потребують збільшення, за думкою більшості опитаних керівників підрозділів, до таких слід віднести підготовку фахівців оперативно-рятувальних служб з поглибленою

долікарською підготовкою та фахівців піротехнічної служби. Слід зазначити, що більшість опитаних керівників вважає недоцільним зменшення кількості випускників навчальних закладів при існуючій штатній чисельності підрозділів цивільного захисту. Разом з тим, для окремих регіонів керівники допускають зменшення підготовки фахівців за спеціальностями «Екологія» та «Психологія».

Третина керівників підрозділів служби цивільного захисту висловили незадоволення (повністю або частково) підготовкою молодих фахівців у навчальних закладах ДСНС щодо виконання ними обов'язків на первинних посадах. При цьому звернули увагу на низький рівень практичної підготовки випускників навчальних закладів ДСНС, стосовно знань пожежної тактики, дій щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (організації аварійно-рятувальних робіт не пов'язаних з пожежами), проведення заходів наглядово-профілактичної діяльності, долікарської підготовки, організації та проведення робіт у загазованих і задимлених середовищах, організації роботи з підлеглими.

Для подальшого забезпечення діяльності служби цивільного захисту більшість опитаних керівників підрозділів вважають за доцільне впровадження нових напрямів підготовки, а також удосконалення існуючих, а саме:

- запровадження повноцінної долікарської підготовки рятувальників з отриманням статусу «рятувальник-парамедик»;
- підготовка фахівців з інформаційного забезпечення при ліквідації надзвичайних ситуацій;
- удосконалення підготовки фахівців піротехнічної служби, фахівців для проведення аварійно-рятувальних робіт в гірських умовах, в умовах висотних робіт, водолазів;
- удосконалення підготовки фахівців з наглядово-профілактичної діяльності, особливо в частині правової підготовки фахівців, складання актів перевірок, видачі приписів, постанов, розпоряджень про усунення порушень

вимог законодавства у сфері цивільного захисту, пожежної та техногенної безпеки [70].

Слід зазначити, що у питаннях освіти, підготовки кадрів і підвищення кваліфікації фахівців, в тому числі у сфері цивільного захисту залишається ціла низка проблемних питань, які пов'язані з епідемією коронавірусу, яка триває в Україні з початку 2020 р.

Зазначені проблеми та суперечності полягають в недосконалості сутності, змісту, методики викладання навчальних дисциплін за змішаною або дистанційною формою навчання в навчальних закладах, а також в особливостях функціонування навчальних закладів та їх структурних підрозділів (в тому числі в системі підготовки кадрів у сфері цивільного захисту) у сучасних умовах пандемії COVID-19.

На жаль, комплексному вивченню та вирішенню питань підготовки кадрів і підвищення кваліфікації фахівців у сфері цивільного захисту, в тому числі шляхом формування та реалізації концепції дистанційного навчання, ще не приділяється достатньої уваги. Тому з метою належної організації освітнього процесу в період пандемії необхідно забезпечити чітке дотримання існуючого законодавства та виконання внутрішніх нормативно-правових актів та положень в закладах вищої освіти України, в тому числі у сфері цивільного захисту, а саме: вимог Закону України «Про вищу освіту»; положення про організацію освітнього процесу в закладі вищої освіти, затвердженого рішенням вченої ради та відповідного наказу по закладу вищої освіти.

Також, необхідною передумовою під час організації освітнього процесу в умовах епідеміологічних обмежень, є врахування встановлених Постановою Кабінету Міністрів України від 09 грудня 2020 р. № 1236 «Про встановлення карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» вимоги [166].

Тобто закладам вищої освіти, в тому числі у сфері цивільного захисту необхідно забезпечити прийняття вченими радами рішень щодо організації освітнього процесу в визначений період погіршення епідеміологічної ситуації за змішаною або дистанційною формою навчання відповідно до положення про організацію освітнього процесу в тому чи іншому закладі вищої освіти, затвердженого відповідного рішення вченої ради ЗВО, введеним в дію відповідним наказом.

Забезпечення дієвої, ефективної та результативної змішаної або дистанційної форми навчання в умовах обмежувальних протиепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 вимагає запровадження елементів зазначеного навчання із застосуванням відповідних інформаційно-комунікаційних технологій при опрацюванні теоретичного матеріалу, виконанні практичних та індивідуальних завдань, написанні кваліфікаційних робіт тощо.

Окрім того, надзвичайно важливим є неухильне дотримання існуючих нормативів навчального навантаження на одну ставку науково-педагогічного працівника і додержання загального навантаження на одну ставку науково-педагогічного працівника на навчальний рік, а також неухильне дотримання вимог щодо нормування робочого часу навчально-допоміжного персоналу ЗВО.

Отже, для належного забезпечення ефективності підготовки фахівців у вищих навчальних закладах України в сучасних умовах, система закладів вищої освіти, в тому числі зі специфічними умовами навчання (які, в тому числі, здійснюють підготовку фахівців у сфері цивільного захисту) має відповідати принципу здатності до адаптації в умовах існуючих глобальних загроз і викликів, пов'язаних зі встановленням карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2.

Слід зазначити, що на сучасному етапі суспільного розвитку, якому притаманне реформування з одного боку, загострення існуючих проблем та суперечностей – з іншого, особливого значення набуває процес формування та реалізації дієвої та ефективної системи публічного управління та адміністрування, в тому числі у сфері цивільного захисту в умовах європейської інтеграції. Результативність євроінтеграційного процесу в Україні значною мірою залежить від ефективності внутрішніх реформ, в тому числі у сфері цивільного захисту.

Тому Україна має здійснити кропітку і системну роботу з імплементації Угоди про асоціацію, що рухає нашу країну на шляху до європейської спільноти, в тому числі у сфері цивільного захисту.

На жаль, існує відставання, а часом свідоме гальмування впровадження євроінтеграційних реформ, передбачених Угодою про асоціацію, в тому числі у сфері цивільного захисту. Тому особливого значення, як на загальнодержавному, так і регіональному (місцевому) рівнях набуває питання своєчасного виявлення та відстеження існуючих проблем та суперечностей на шляху євроінтеграції України та визначення можливостей їх запобігання і подолання, в тому числі у сфері цивільного захисту.

В межах моніторингу результативності виконання Україною Угоди про асоціацію, Європейська комісія щорічно публікує «Звіт із впровадження асоціації Україною» – документ, що містить визначення результативності нашої держави у проведенні європейських реформ та наближенні українського законодавства до європейських норм, в тому числі у сфері цивільного захисту.

На жаль, Україна суттєво відстає від графіку виконання своїх зобов'язань у зазначеній сфері. Зокрема, згідно зі Звітом про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом в середньому за 2015-2020 рр., рівень виконання нашою країною зобов'язань у секторі «Навколишнє природне середовище та цивільний захист» склав лише 50%, а в останні роки цей показник взагалі знизився до 29 % - у 2019 р. і до 25% - у

2020 р. [69].

В цілому, Угода про асоціацію між Україною та ЄС передбачає виконання нашою країною 482 заходів у межах 108 завдань для сектору «Навколишнє природне середовище та цивільний захист» шляхом прийняття відповідних законодавчих та нормативно-правових актів законодавчою та виконавчою владою. Однак, існують певні проблеми з імплементацією Угоди про асоціацію у секторі «Навколишнє природне середовище та цивільний захист», адже в частині завдань, покладених на Верховну Раду України, рівень виконання зобов'язань склав 57 %, а на Центральні органи виконавчої влади – лише 49 % [69].

Отже, в сучасних умовах для України вступ до ЄС залишається метою, задля досягнення якої на державному рівні має здійснюватися активна діяльність не тільки в політичній, правовій, економічній сферах, а й в безпековій та екологічній, що відповідає питанням, які вирішує, в тому числі цивільний захист. Тому у своїй діяльності система публічного управління та адміністрування має зосередитися на комплексному виконанні Угоди про асоціацію та використанні всіх наявних можливостей для поглиблення секторальної інтеграції України з ЄС у сфері цивільного захисту.

В цілому, аналіз напрацювань науковців свідчить, що до основних проблем та суперечностей системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні доцільно також віднести:

- недосконалість системи безперервного збору і аналізу відповідної інформації щодо прогнозування, запобігання та подолання надзвичайних ситуацій, а також її поширення серед відповідних органів публічної влади різних рівнів;
- недостатня координація дій органів публічного управління та адміністрування, в тому числі у сфері цивільного захисту з питань запобігання виникненню та подолання надзвичайних ситуацій на загальнодержавному, регіональному і місцевому рівнях, а саме органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, установ та організацій з питань

захисту населення і територій тощо;

- недостатній рівень планування, координації і забезпечення безпеки під час проведення масштабних заходів з подолання надзвичайних ситуацій, організація яких потребує узгодження між різними службами та інституціями;

- недоліки організації матеріально-технічного забезпечення при подоланні кризових явищ та надзвичайних ситуацій в контексті негайного забезпечення персоналом та інфраструктурою;

- невідпрацьованість питань, пов'язаних із залученням до реалізації відповідних завдань з подолання надзвичайних ситуацій добровольців, які можуть виконувати значний обсяг відповідних робіт у сфері цивільного захисту;

- недостатньо оперативне інформування населення відносно потенційних кризових ситуацій і загроз;

- недосконалість служби психологічної підтримки та допомоги населенню в умовах кризових явищ та надзвичайних ситуацій;

- недостатність інфраструктурних об'єктів, необхідних для виконання основних завдань, пов'язаних з упередженням та подоланням кризових ситуацій та надзвичайних ситуацій;

- неефективність державного контролю за дотриманням діючого законодавства у сфері цивільного захисту в Україні;

- неефективність координації відповідних інституцій у сфері цивільного захисту щодо: розробки національної стратегії, планів, програм протидії та подолання наслідків кризових явищ і надзвичайних ситуацій; підготовки фахівців у сфері цивільного захисту; удосконалення систем оповіщення щодо кризових явищ та надзвичайних ситуацій; надання матеріально-технічної та фінансової допомоги постраждалому населенню та територіям [3; 16; 123; 162; 225].

Отже, найважливішою функцією будь-якої держави є забезпечення

безпеки своїх громадян, в тому числі в умовах надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру. В реалізації цієї важливої для суспільства функції першочергову роль відіграє система публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, діяльність якої спрямована на запобігання та подолання наслідків надзвичайних ситуацій, забезпечення необхідного рівня техногенно-екологічної безпеки та виконання відповідних цілей та завдань у сфері безпеки територій, людини та суспільства в цілому. Для підвищення ефективності системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні потребує перебудови та реформування у таких напрямках: вдосконалення нормативно-правового забезпечення діяльності зазначеної інституції у відповідності з передовими зарубіжними практиками та згідно з Угодою про асоціацію між Україною та ЄС; збільшення обсягів матеріально-технічної та фінансової державної підтримки рятувальників та рятувальних служб; вдосконалення системи управління рятувальними службами; підвищення ефективності навчання населення та фахівців у сфері цивільного захисту відповідним діям в умовах надзвичайних ситуацій; міжнародне співробітництво у сфері цивільного захисту.

Таким чином, в контексті перебудови та реформування системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні для розв'язання існуючих проблем та суперечностей необхідно приділяти пріоритетну увагу, насамперед, питанням прогнозування та запобігання виникнення надзвичайних ситуацій різних типів і видів, відпрацювання можливих сценаріїв їх розвитку, а також організації заходів цивільного захисту та оперативному реагуванню на їх виникнення. В цілому, на наш погляд, Україна повинна формувати систему публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту на упередження та недопущення надзвичайних ситуацій та чітко планувати заходи ліквідації наслідків стихійних лих і злагоджено та ефективно діяти у разі їх настання.

РОЗДІЛ 4.

НАПРЯМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

4.1. Концептуальні засади розвитку публічного управління та адміністрування і системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту в контексті досягнення Цілей сталого розвитку

У 2015 р. в межах 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН у Нью-Йорку відбувся Саміт ООН зі сталого розвитку та прийняття Порядку денного розвитку після 2015 р., на якому було затверджено нові орієнтири розвитку. Підсумковим документом Саміту «Перетворення нашого світу: порядок денний у сфері сталого розвитку до 2030 р.» було затверджено 17 Цілей Сталого Розвитку. Сформульовані Цілі сталого розвитку (ЦСР) визначають набір цілей та завдань, що мають бути досягнуті до 2030 року. Цілі розвитку є невід'ємною частиною Порядку денного 2030 року, що є офіційною декларацією, прийнятою членами ООН і є глобальним планом дій для досягнення стійкості у всіх країнах. Порядок денний містить 169 цілей та різних показників для моніторингу, на основі 17 цілей сталого розвитку для управління економічними, екологічними та соціальними аспектами [248].

Цілі сталого розвитку (ЦСР), які ще називають «Глобальними цілями» – це загальний заклик до дій, спрямованих на те, щоб покінчити з бідністю, захистити планету і забезпечити мир і процвітання для всі людей у світі. Вказані 17 Цілей є розвитком успіху Цілей розвитку тисячоліття. Окрім того, серед інших пріоритетів, вони також охоплюють нові сфери, такі як кліматичні зміни, економічна нерівність, інновації, стале споживання, мир і справедливість. ЦСР працюють у дусі партнерства і прагматизму, і спрямовані на правильний вибір з метою стабільного підвищення якості

життя для майбутніх поколінь. Вони містять чіткі орієнтири та цільові показники, які всі країни мають запровадити відповідно до власних пріоритетів і екологічних проблем світу загалом. ЦСР є інклюзивним порядком денним. Підтримка Порядку денного до 2030 р. є одним із головних пріоритетів ПРООН, адже ЦСР надають загальний план і порядок денний для вирішення нагальних проблем, що стоять перед світом, таких як бідність, кліматичні зміни та конфлікти [248].

Серед 17 цілей, визначених ЦСР, до цілей, які можуть бути досягнуті тільки за умов забезпечення безпекових засад сталого розвитку, в тому числі у сфері цивільного захисту прямо та опосередковано належать наступні:

- міцне здоров'я і благополуччя;
- гідна праця та економічне зростання;
- чиста вода та належні санітарні умови;
- сталий розвиток міст і громад;
- відповідальне споживання та виробництво;
- пом'якшення наслідків зміни клімату;
- захист та відновлення екосистеми суші;
- мир, справедливість та сильні інститути;
- партнерство заради сталого розвитку тощо [248].

Вищезазначені Цілі сталого розвитку є невід'ємною частиною Порядку денного до 2030 р., що є офіційною декларацією, прийнятою членами ООН і є глобальним планом дій для досягнення стійкості у всіх країнах. Тому Україна, поряд з багатьма іншими державами, узяла на себе зобов'язання щодо реалізації ЦСР із огляду на національні особливості, можливості й рівні розвитку, враховуючи національні стратегії та пріоритети.

Підтримуючи проголошені резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25 вересня 2015 р. № 70/1 глобальні цілі сталого розвитку до 2030 р. та з метою забезпечення національних інтересів України щодо сталого розвитку економіки, громадянського суспільства і

держави для досягнення зростання рівня та якості життя населення, додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина було видано Указ Президента України №722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» [229].

При цьому досягнення певних Цілей сталого розвитку України на період до 2030 р. безпосередньо пов'язано з ефективністю та результативністю системи публічного управління та адмініструванням у сфері цивільного захисту, а саме:

- ...сприяння благополуччю для всіх у будь-якому віці;
- забезпечення доступності та сталого управління водними ресурсами та санітарією;
- забезпечення доступу до недорогих, надійних, стійких і сучасних джерел енергії для всіх;
- сприяння поступальному, всеохоплюючому та сталому економічному зростанню, повній і продуктивній зайнятості та гідній праці для всіх;
- забезпечення відкритості, безпеки, життєстійкості й екологічної стійкості міст, інших населених пунктів;
- вжиття невідкладних заходів щодо боротьби зі зміною клімату та її наслідками;
- захист та відновлення екосистем суші та сприяння їх раціональному використанню, раціональне лісокористування, боротьба з опустелюванням, припинення і повернення назад (розвертання) процесу деградації земель та зупинка процесу втрати біорізноманіття;
- зміцнення засобів здійснення й активізація роботи в рамках глобального партнерства в інтересах сталого розвитку [229].

Тому, на наш погляд, зазначені Цілі сталого розвитку України на період до 2030 р. мають стати цільовими орієнтирами для розроблення всіх проєктів прогностичних і програмних документів, проєктів нормативно-

правових актів з метою забезпечення збалансованості економічного, соціального та екологічного вимірів сталого розвитку України на безпекових засадах, в тому числі у сфері цивільного захисту.

Адже серед загроз забезпеченню сталого розвитку України не пересічне місце займають надзвичайні ситуації різного характеру у вигляді стихійних лих, техногенних катастроф, терористичних та диверсійних актів, військова агресія Росії. Їх ігнорування в сучасних умовах ставить під питання не лише економічне зростання та соціальний добробут, а й забезпечення національної безпеки країни. Тому захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій шляхом запобігання таким ситуаціям, мінімізації та ліквідації їх наслідків і надання допомоги постраждалим у мирний час та в особливий період належить до основних функцій держави і згідно із законодавством, має назву цивільного захисту. Організація цивільного захисту в Україні на всіх етапах його становлення та розвитку безпосередньо пов'язана з національною безпекою і обороною держави. Органи та підрозділи цивільного захисту віднесені до суб'єктів забезпечення національної безпеки України.

Тому в умовах сучасних викликів та загроз необхідно зосередити особливу увагу на вдосконаленні публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту та подальшому реформуванні єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ).

Ефективне реагування на сучасні виклики та загрози потребує побудови принципово нової системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, яка забезпечить скоординовану, законодавчо регламентовану діяльність її суб'єктів, спрямовану на захист населення і територій від надзвичайних ситуацій. Успішне реформування і вдосконалення цієї системи можливе лише на основі чіткої правової регламентації її складу, структури та функцій і має бути всебічно інтегрованою в систему міжнародної і регіональної безпеки, як її складова.

До сучасних викликів та загроз для України є події, що мали місце в

країні протягом останніх років, починаючи з анексії Росією Автономної Республіки Крим та тимчасової окупації окремих районів Донецької і Луганської областей, а також затвердження програми реформ “Стратегія - 2020”, що призвело, зокрема, до перегляду на законодавчому рівні ролі та місця цивільного захисту в забезпеченні національної безпеки України.

Крім подій, що мали місце в 2014 р. на півдні та сході України, не останню роль у такому перегляді чинного законодавства відіграє Угода про асоціацію між Україною та ЄС, що була ратифікована Верховною Радою України Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII [198] і набере чинності після її ратифікації всіма договірними сторонами, 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 основні загрози [227].

Стаття 364 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС передбачає співробітництво у сфері цивільного захисту, яке 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.

Співробітництво, зокрема, спрямоване на:

- сприяння взаємній допомозі у випадках надзвичайних ситуацій;
- цілодобовий обмін найостаннішими повідомленнями і оновленою інформацією про транскордонні НС, зокрема запити та пропозиції щодо допомоги;
- оцінку впливу наслідків НС на навколишнє середовище;
- залучення експертів до участі у специфічних технічних семінарах та симпозіумах з питань цивільного захисту;
- залучення, у разі необхідності, спостерігачів під час проведення окремих навчань і тренінгів, що організуються Україною та / або ЄС;
- посилення існуючого співробітництва щодо найефективнішого використання наявних можливостей цивільного захисту [227].

Окрім того, в межах подальшої євроатлантичної інтеграції України, в тому числі у сфері цивільного захисту необхідно продовжити реалізацію ключових завдань та заходів, а саме: продовження реформування системи ДСНС, здійснення заходів у сфері гуманітарного розмінування, підвищення взаємосумісності підрозділів ДСНС з підрозділами відповідних органів держав – членів НАТО та ЄС, розвиток єдиної авіаційної системи безпеки та цивільного захисту в державі, оцінка ризиків виникнення надзвичайних ситуацій, дотримання принципів гендерної рівності в діяльності ДСНС, забезпечення міжнародного співробітництва в системі ДСНС та інші заходи.

Також з метою виконання заходів, передбачених положеннями Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015, було схвалено Стратегію сталого розвитку “Україна - 2020” (“Стратегія - 2020”), якою визначено мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикаториналежних оборонних, соціально - економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України. Метою «Стратегії – 2020» стало впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі [201].

Тому, зокрема, реалізацію реформи системи національної безпеки та оборони визначено однією з першочергових. Відповідно до положень «Стратегії – 2020» у процесі проведення реформи буде зосереджено увагу на формуванні нових органів управління у сфері забезпечення національної безпеки, зроблено акцент на системі управління, контролю, комунікацій, комп’ютерної підтримки, розвідки та інформаційного забезпечення, а також логістики в усьому секторі безпеки [201].

Серед головних заходів реалізації реформи системи національної безпеки та оборони, зокрема, мають бути функціональна оптимізація (скорочення дублюючих і зайвих структур), оптимізація системи логістичного забезпечення, оновлення доктринальних та концептуальних підходів до забезпечення національної безпеки, створення ефективної

державної системи кризового реагування (мережі ситуаційних центрів центральних органів виконавчої влади) за провідної ролі Ради національної безпеки і оборони України, залучення іноземних інвестицій та формування ефективної моделі державно-приватного партнерства, запровадження 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 [201].

Для забезпечення реалізації заходів щодо реформування системи національної безпеки, передбачених положеннями “Стратегії - 2020”, Верховною Радою України у 2015 р. було прийнято низку законів України, якими, зокрема визначено роль та місце цивільного захисту в системі забезпечення національної безпеки України.

Так, Законом України від 12 лютого 2015 р. No 186-VIII “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” [184] (далі - Закон) внесено зміни до Закону України “Про основи національної безпеки” [198], якими органи і підрозділи цивільного захисту віднесено до суб’єктів забезпечення національної безпеки.

Крім того, Законом [184] визначено основні реальні та потенційні загрози національній безпеці України, стабільності в суспільстві у сфері цивільного захисту на сучасному етапі, а саме:

- невідповідність сучасним викликам стану ЄДСЦЗ, сил цивільного захисту, їх технічного оснащення;
- значне антропогенне і техногенне перевантаження території України, зростання ризиків виникнення НС техногенного та природного 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 [184].

До основних напрямів державної політики з питань національної безпеки України у сфері цивільного захисту Законом віднесено:

- забезпечення ефективного функціонування ЄДСЦЗ, оснащення сучасними видами техніки сил цивільного захисту;
- вжиття організаційних, економічних, інженерно-технічних та інших заходів для зниження ризиків виникнення НС до прийнятних рівнів;
- підвищення рівнів екологічної, ядерної та радіаційної безпеки до норм і стандартів у відповідній сфері, 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 [184].

Згодом Верховною Радою України був прийнятий новий Закон України «Про правовий режим воєнного стану», який, серед іншого, передбачає, що в Указі Президента України про введення воєнного стану, зокрема, визначаються завдання суб'єктам забезпечення цивільного захисту щодо приведення ЄДСЦЗ, її функціональних та територіальних підсистем у готовність до виконання завдань за призначенням в особливий період [197].

Також слід зазначити, що змінами, внесеними до Закону України “Про боротьбу з тероризмом”, передбачено, що за рішенням керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України, погодженим із керівництвом відповідних суб'єктів боротьби з тероризмом, до широкомасштабних, складних антитерористичних операцій у районі їх проведення залучаються та використовуються, зокрема, сили та засоби центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері цивільного захисту [184].

Крім того, слід зазначити, що Указом Президента України від 26 травня 2015 р. No 287/2015 була затверджена Стратегія національної безпеки України (далі - Стратегія), яка спрямована на реалізацію визначених нею

пріоритетів державної політики національної безпеки, а також реформ, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС та “Стратегією - 2020”. Стратегія до загроз екологічній безпеці країни, зокрема, відносить незадовільний стан ЄДСЦЗ, а серед основних завдань у сфері підвищення обороноздатності держави визначає підвищення здатності органів державної влади, військового управління та органів місцевого самоврядування, системи цивільного захисту, до функціонування в умовах кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці, та особливого періоду [199].

При цьому одним з основних напрямів державної політики національної безпеки України, згідно із Стратегією, є реформування та розвиток розвідувальних, контррозвідувальних і правоохоронних органів, що, зокрема, передбачає розвиток Державної служби України з НС, який має забезпечити підвищення її спроможності щодо ефективного управління ЄДСЦЗ, оснащення сил цивільного захисту сучасними видами техніки, засобами та спорядженням, оптимізацію розміщення її підрозділів, упровадження системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером, підготовки та просвіти населення щодо норм і правил поведінки в умовах НС [199].

Керуючись положеннями Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, програми реформ “Стратегія - 2020”, вищезазначеними законами та Стратегією, Кабінет Міністрів України 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 сфері, зобов’язані привести свої нормативно-правові акти у відповідність із їх вимогами та розробити низку нових, спрямованих на їх виконання й адаптацію вітчизняного законодавства до законодавства ЄС.

Так, в останні роки Україні активно відбувається реформування місцевого самоврядування та децентралізація влади, що передбачають передання більших повноважень і ресурсів на рівень територіальних громад. Важливий складник реалізації цієї реформи – гарантування безпеки

громадян, в тому числі у сфері цивільного захисту.

Відповідно до вимог чинного законодавства, в Україні має бути побудована проста та логічна система місцевого самоврядування, здатна забезпечити комфортне та безпечне життя громадян. Найважливіші для людей повноваження передаються на найближчий до них рівень влади. Тому один із основних заходів реформування адміністративно-територіального устрою країни – побудова такої системи цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, що спроможна гарантувати безпеку людини.

Концептуальна схема публічного управління та адміністрування у сфері ЦЗ об'єднаної територіальної громади наступна (рис. 4.1).



Рис. 4.1. Концептуальна схема публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту об'єднаної територіальної громади [183].

Так, організовує виконання заходів цивільного захисту в об'єднаній територіальній громаді підрозділ з питань цивільного захисту (посадова особа).

Такий підрозділ створюють (посадову особу призначають) у складі виконавчого комітету ОТГ з урахуванням обставин, які впливають на визначення пріоритетів цивільного захисту на конкретній території та масштабів можливої надзвичайної ситуації, ризик настання якої характерний для конкретної території.

Це важливо з огляду на те, що передбачається, що ці особи завідуватимуть місцевим пожежно-рятувальним підрозділом (МПРП), будуть відповідальними за набір і взаємодію з добровільними пожежними та добровільними пожежно-рятувальними підрозділами, а також братимуть участь у координації роботи всіх комунальних служб при настанні надзвичайної ситуації та при ліквідації наслідків.

У містах, селах, селищах, де нема державних пожежно-рятувальних підрозділів (частин), за погодженням з ДСНС створюють місцеві пожежно-рятувальні підрозділи. Місцеві пожежно-рятувальні підрозділи створюють з урахуванням можливих ризиків, стану доріг, чисельності населення тощо таким чином, щоб рятування людей і гасіння пожежі почалося не пізніше ніж через 20 хвилин з моменту виклику.

Доцільно створювати місцевий постійний пожежно-рятувальний підрозділ та паралельно набирати добровільних пожежних таким чином, щоб при виникненні пожежі будь-де в ОТГ до МПРП могли долучитись добровольці. При цьому добровольці залучаються тільки за потреби, в інший час добровільні пожежні можуть працювати на основному місці роботи чи займатись своїми справами.

До речі, у більшості країн світу добровільні пожежні активно залучаються до пожежної справи.

Так, наприклад, в Австралії разом з професійними пожежними працює понад 130 тис. добровольців-вогнеборців, в Канаді – більше 127 тис., а в Чилі

пожежною справою займаються виключно добровольці. Широко залучаються до сфери цивільного захисту добровольці у європейських країнах: Німеччині, Австрії, Польщі, Грузії тощо [124].

В цілому, співвідношення кількості пожежних до кількості населення у країнах світу коливається від 3,96 % – у Австрії та 3,45 % – у Чехії, до 0,13 % – у Латвії та 0,1 % – в Україні (рис. 4.2).

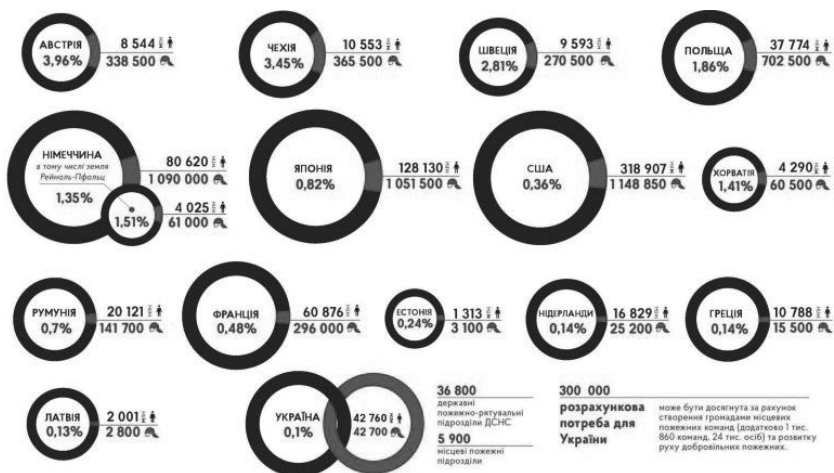


Рис. 4.2. Співвідношення кількості пожежних до кількості населення у країнах світу [1].

Тобто, згідно рисунку, розрахункова потреба України в пожежних складає 300 тис. чол., або в 7 раз більше, ніж фактична (42,7 тис. чол.). зазначений дефіцит пожежних кадрів в Україні можна поповнювати саме за рахунок пожежних-добровольців.

Тому на державному рівні доцільно заохочувати створення та належне функціонування добровільної пожежної охорони для проведення заходів із запобігання виникненню пожеж та організації їх гасіння, а також утворення та залучення добровільних формувань цивільного захисту до виконання

допоміжних робіт із запобігання виникненню або ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (затвержені Порядок та Положення їх створення та функціонування наведені в додатках Б та В).

Основними завданнями, що поставили перед новоствореними об'єднаними територіальними громадами щодо побудови системи цивільного захисту є:

- створення органів управління в сфері цивільного захисту;
- забезпечення гасіння пожеж та реагування на надзвичайні ситуації;
- створення та керівництво місцевим пожежно-рятувальним підрозділом (МПРП);
- організація набору добровільних пожежних, забезпечення їхньої діяльності, сприяння розвитку добровільного пожежного руху;
- оповіщення та інформування населення про загрозу і виникнення надзвичайних ситуацій;
- укриття населення в захисних спорудах цивільного захисту;
- евакуація та розміщення населення у безпечних районах;
- забезпечення життєдіяльності постраждалих від надзвичайних ситуацій;
- радіаційний, хімічний, біологічний, медичний захист населення;
- Інструктаж населення на випадок надзвичайних ситуацій [183].

В цілому, повноваження територіальних громад у сфері цивільного захисту наведено на рис. 4.3.

Передбачається, що наприкінці реформаційних процесів до об'єднаних територіальних громад будуть віднесені такі повноваження.

1. Пов'язані з запобіганням надзвичайних ситуацій:

- створення підрозділу з цивільного захисту;
- забезпечення реалізації вимог техногенної та пожежної безпеки суб'єктами господарювання, що належать до сфери їхнього управління і які можуть створити реальну загрозу виникнення аварій;

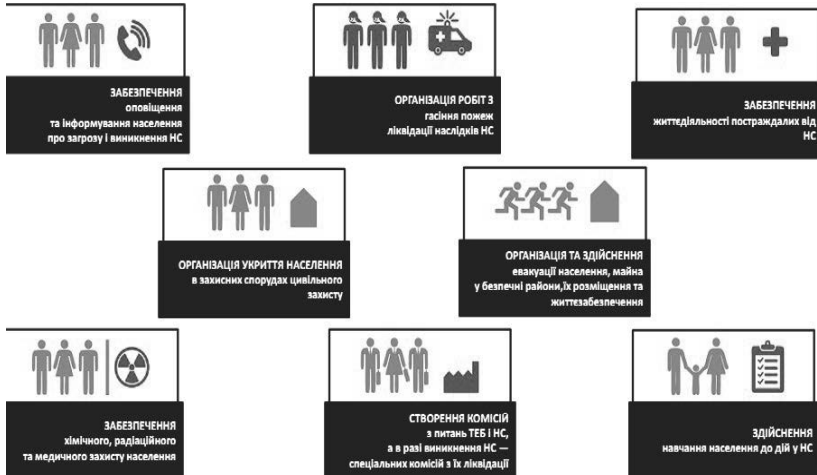


Рис. 4.3. Повноваження територіальних громад у сфері цивільного захисту [1].

- навчання з питань цивільного захисту посадових осіб ОТГ та профілактикою пожеж суб'єктів господарювання комунальної власності, підготовка населення до дій у надзвичайних ситуаціях;
 - ведення контролю за станом навколишнього природного середовища, санітарно-гігієнічною та епідемічною ситуацією;
 - розроблення та забезпечення реалізації програм і планів заходів у сфері цивільного захисту, зокрема спрямованих на захист населення і територій від надзвичайних ситуацій та запобігання їхньому виникненню, забезпечення техногенної та пожежної безпеки;
 - взаємодія з підрозділами територіального органу ДСНС в регіоні щодо виконання завдань цивільного захисту.
2. Пов'язані з реагуванням на надзвичайні ситуації:
- оповіщення населення про загрозу і виникнення надзвичайних ситуацій, зокрема в доступній для осіб з вадами зору та слуху формі;

- евакуація населення, майна у безпечні райони, їх розміщення та життєзабезпечення населення;
- використання захисних споруд цивільного захисту комунальної власності;
- забезпечення життєдіяльності постраждалих від надзвичайних ситуацій, а також під час ведення воєнних (бойових) дій або внаслідок таких дій;
- вжиття заходів, спрямованих на забезпечення сталого функціонування суб'єктів господарювання, що належать до сфери їхнього управління, в особливий період;
- організація роботи з дообладнання або спорудження в особливий період підвальних та інших заглиблених приміщень для укриття населення;
- забезпечення соціального захисту постраждалих внаслідок надзвичайних ситуацій, зокрема виплати матеріальної допомоги;
- організація відновлювальних робіт, а також робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на відповідній адміністративній території, а також радіаційного, хімічного, біологічного, медичного захисту населення та інженерного захисту територій від наслідків таких ситуацій.

3. Пов'язані з підготуванням до можливого настання надзвичайної ситуації, зокрема управління місцевими органами:

- створення та використання матеріальних резервів для запобігання та ліквідації наслідків НС;
- організація виконання вимог законодавства щодо створення, використання, утримання та реконструкції фонду захисних споруд цивільного захисту;
- організація проведення технічної інвентаризації захисних споруд цивільного захисту, вилучення їх з фонду захисних споруд за погодженням з ДСНС;
- створення за погодженням з ДСНС місцевої системи

централізованого оповіщення про загрозу чи виникнення НС, її утримання в постійній готовності, проведення модернізації та забезпечення функціонування;

- керівництво створеними аварійно-рятувальними службами;
- забезпечення діяльності формувань і спеціалізованих служб цивільного захисту, місцевої та / або добровільної пожежної охорони, контроль за їхньою готовністю до дій за призначенням;
- завчасне накопичення і підтримання в постійній готовності засобів індивідуального захисту для населення, що проживає у прогнозованих зонах хімічного забруднення і зонах спостереження суб'єктів господарювання радіаційної небезпеки I та II категорій, та формувань цивільного захисту, а також приладів дозиметричного і хімічного контролю та розвідки [183].

Однією із найважливіших складових забезпечення ефективного виконання завдань, пов'язаних із запобіганням та ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, захистом населення, навколишнього природного середовища і територій від їх негативного впливу є високий рівень професійної підготовки фахівців сфери цивільного захисту.

Такий рівень знань і вмінь фахівців має забезпечити відповідна система підготовки кадрів, яка повинна мати економічно обґрунтовану оптимальну мережу навчальних закладів з сучасною навчальною матеріально-технічною базою та висококваліфікованим викладацьким та науково-педагогічним складом.

Зважаючи на курс України на входження до єдиного європейського простору, перспективу реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій в цьому напрямку, зменшення обсягів державного замовлення на підготовку відповідних фахівців сфери цивільного захисту, актуально постає питання трансформації за європейським зразком існуючої системи підготовки кадрів, обґрунтування та визначення основних шляхів реформування системи підготовки кадрів для ДСНС.

Отже, важливою складовою концептуальних засад стратегії розвитку системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні в контексті досягнення Цілей сталого розвитку є модернізація системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту.

Тому нами запропоновано шляхи і способи оптимізації системи підготовки кадрів для ДСНС України у вигляді відповідної концепції.

Так, з метою удосконалення системи підготовки кадрів для ДСНС, що включає вищу, професійно-технічну та післядипломну освіту, доцільно створити окремий структурний підрозділ для забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері цивільного захисту щодо підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту.

Для створення ефективної, мобільної, багатоступеневої системи безперервної підготовки кадрів для ДСНС, що має бути адекватною сучасним вимогам, поточним та перспективним потребам органів і підрозділів ДСНС вважаємо за доцільне забезпечення в системі ДСНС підготовки фахівців з вищою освітою за відповідними освітньо-професійними, освітньо-науковими, науковими програмами на таких рівнях вищої освіти [62; 186]: початковий рівень (короткий цикл) вищої освіти; перший (бакалаврський) рівень; другий (магістерський) рівень; третій (освітньо-науковий) рівень; науковий рівень.

Початковий рівень (короткий цикл) вищої освіти відповідає п'ятому кваліфікаційному рівню Національної рамки кваліфікацій і передбачає здобуття особою загальнокультурної та професійно орієнтованої підготовки, спеціальних умінь і знань, а також певного досвіду їх практичного застосування з метою виконання типових завдань, що передбачені для первинних посад у відповідній галузі професійної діяльності.

Перший (бакалаврський) рівень вищої освіти відповідає шостому кваліфікаційному рівню Національної рамки кваліфікацій і передбачає

здобуття особою теоретичних знань та практичних умінь і навичок, достатніх для успішного виконання професійних обов'язків за обраною спеціальністю.

Другий (магістерський) рівень вищої освіти відповідає сьомому кваліфікаційному рівню Національної рамки кваліфікацій і передбачає здобуття особою поглиблених теоретичних та / або практичних знань, умінь, навичок за обраною спеціальністю (чи спеціалізацією), загальних засад методології наукової та / або професійної діяльності, інших компетентностей, достатніх для ефективного виконання завдань інноваційного характеру відповідного рівня професійної діяльності.

Третій (освітньо-науковий) рівень вищої освіти відповідає восьмому кваліфікаційному рівню Національної рамки кваліфікацій і передбачає здобуття особою теоретичних знань, умінь, навичок та інших компетентностей, достатніх для продукування нових ідей, розв'язання комплексних проблем у галузі професійної та/або дослідницько-інноваційної діяльності, оволодіння методологією наукової та педагогічної діяльності, а також проведення власного наукового дослідження, результати якого мають наукову новизну, теоретичне та практичне значення.

Науковий рівень вищої освіти відповідає дев'ятому кваліфікаційному рівню Національної рамки кваліфікацій і передбачає набуття компетентностей з розроблення і впровадження методології та методики дослідницької роботи, створення нових системоутворюючих знань та / або прогресивних технологій, розв'язання важливої наукової або прикладної проблеми, яка має загальнонаціональне або світове значення.

Система підготовки кадрів для ДСНС має забезпечувати здобуття вищої освіти на кожному рівні вищої освіти відповідного ступеня вищої освіти молодший бакалавр, бакалавр, магістр, доктор філософії, доктор наук [62; 186].

В системі ДСНС повинна бути визначена категорія працівників (перелік посад), які відносяться до uniformed staff. Розатестування (відміна спеціальних звань) працівників служби цивільного захисту за принципом:

«Форму та спеціальне звання мають лише ті працівники, хто виконує безпосередні обов'язки з гасіння пожеж та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт)».

Система підготовки кадрів повинна включати цивільну модель діяльності та стосунків серед персоналу, присвоєння усім підрозділам, що здійснюють підготовку кадрів статусу цивільних служб, персонал яких, хоча й частково виконує службові обов'язки в уніформі, проте не має спеціальних звань, аналогічних військовим [208; 142].

Виходячи з цього для комплектування органів і підрозділів ДСНС України в системі підготовки кадрів необхідно передбачити навчання цивільних осіб за державним замовленням.

До мережі вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку фахівців для підрозділів ДСНС України належать:

- університет – базовий навчальний заклад, що здійснює підготовку фахівців за ступенем вищої освіти «бакалавр» та «магістр»;
- коледж (інститут) – навчальний заклад, що здійснює підготовку фахівців за ступенем вищої освіти «бакалавр» та «молодший бакалавр». Коледж (інститут) – відокремлений структурний підрозділ університету. Кількість коледжів (інститутів) визначається відповідно до потреб у фахівцях з урахуванням майбутнього реформування органів і підрозділів ДСНС та з урахуванням принципу їх регіонального розміщення.

Необхідна кількість вищих навчальних закладів має визначитися потребою у фахівцях для органів та підрозділів служби цивільного захисту і обсягами підготовки фахівців навчальними закладами.

Система вищої освіти підготовки кадрів для ДСНС України має передбачати:

1. Підготовка молодших бакалаврів (за потребою), бакалаврів

Навчання за спеціальністю «Пожежна безпека» галузі знань «Цивільна безпека» здійснюється на базі вищого навчального закладу – коледжу (інституту), університету. Освітньо-професійна програма за спеціальністю

«Пожежна безпека» передбачає вивчення питань ліквідації пожеж та рятувальної справи.

За умов успішного опанування освітньо-професійної програми фахівці освітніх ступенів молодшого бакалавра (термін навчання 1,5 року, мінімальний обсяг освітньо-професійної програми – 90 кредитів) та бакалавра (термін навчання 3-4 роки, мінімальний обсяг освітньо-професійної програми – 180 кредитів) (випускники) направляються на службу в органи або підрозділи ДСНС та призначаються на первинні посади, що заміщуються особами середнього начальницького складу служби цивільного захисту.

Навчання за спеціальністю «Цивільна безпека» галузі знань «Цивільна безпека» здійснюється на базі вищого навчального закладу – коледжу (інституту), університету. Освітньо-професійна програма за спеціальністю «Цивільна безпека» передбачає вивчення питань захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, запобігання їм.

За умов успішного опанування освітньо-професійної програми фахівцям, які здобули освітні ступені молодшого бакалавра (термін навчання 1,5 року, мінімальний обсяг освітньо-професійної програми – 90 кредитів) та бакалавра (термін навчання 3-4 роки, мінімальний обсяг освітньо-професійної програми – 180 кредитів) (випускникам) надається направлення на роботу для призначення на первинну посаду, що не передбачає наявності стажу роботи.

На базі коледжу (інституту) також проводиться підготовка бакалаврів (молодших бакалаврів) за галуззю знань «Цивільна безпека» за спеціальностями «Пожежна безпека», «Цивільна безпека» за заочною формою навчання.

Підготовка фахівців на здобуття ступеня вищої освіти «бакалавр» («молодший бакалавр» за потребою) за іншими галузями знань, що провадиться вищими навчальними закладами цивільного захисту, здійснюється аналогічно підготовці фахівців за спеціальністю «Цивільна

безпека» галузі знань «Цивільна безпека».

2. Підготовка магістрів.

Навчання здійснюється у базовому вищому навчальному закладі – університеті за галуззю знань «Цивільна безпека» за спеціальностями «Пожежна безпека». Термін навчання 1,5-2 роки, мінімальний обсяг освітньо-професійної програми – 90-120 кредитів.

На навчання за спеціальністю «Пожежна безпека» приймаються особи начальницького складу служби цивільного захисту, які є кандидатами на заняття посади старшого начальницького складу служби цивільного захисту або перебувають у резерві кадрів на висування на таку посаду і мають стаж практичної роботи не менше 4-5 років. Форма навчання – очна (денна).

Призначення на посади старшого начальницького складу здійснюється після здобуття ступеня вищої освіти «магістр».

На навчання за спеціальністю «Цивільна безпека» приймаються цивільні особи, які є працівниками органів та підрозділів ДСНС, перебувають на посадах, кваліфікаційні вимоги до яких передбачають наявність вищої освіти за галуззю знань «Цивільна безпека», мають стаж роботи 4-5 років. Форма навчання – очна (денна).

Призначення на керівні посади здійснюється після здобуття освітньо-кваліфікаційного рівня «магістр».

На базі університету проводиться підготовка магістрів за галуззю знань «Цивільна безпека» за спеціальностями «Пожежна безпека», «Цивільна безпека» за заочною формою навчання.

Підготовка фахівців на здобуття ступеня вищої освіти «магістр» за іншими галузями знань (наприклад, «Публічне управління та адміністрування»), що провадиться вищими навчальними закладами цивільного захисту, здійснюється аналогічно підготовці фахівців за спеціальністю «Цивільна безпека» галузі знань «Цивільна безпека».

3. Підготовка доктора філософії та доктора наук.

Підготовка доктора філософії та доктора наук здійснюється відповідно

в ад'юнктурі та докторантурі базового вищого навчального закладу (університету) за галузями знань (в тому числі «Публічне управління та адміністрування»), необхідними для сфери цивільного захисту. На навчання направляються особи начальницького складу служби цивільного захисту.

Слід зазначити, навчальні плани підготовки фахівців за кожною спеціальністю доцільно погоджувати з профільними структурними підрозділами апарату ДСНС, як безпосередніми замовниками фахівців. А підготовка фахівців за державним замовленням малочисельних груп за окремими спеціальностями здійснюється після економічного обґрунтування з урахуванням потреб органів і підрозділів ДСНС.

4. Професійно-технічна освіта ДСНС

Організаційна структура (модель) системи професійно-технічної освіти має передбачати підготовку (первинну професійну підготовку, професійно-технічне навчання) фахівців освітньо-кваліфікаційного рівня «кваліфікований робітник» та «молодший спеціаліст».

У навчальних пунктах (професійно-технічні навчальні заклади першого атестаційного рівня), що належать до сфери управління територіальних органів ДСНС, має здійснюватись професійно-технічне навчання за професіями: «Пожежний-рятувальник», «Рятувальник», «Машиніст насосних установок пожежно-рятувального транспортного засобу», «Радіотелефоніст».

У навчальних закладах другого атестаційного рівня має здійснюватись навчання за професіями:

– Навчальному центрі Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту ДСНС (с. Ватутіне) – «Сапер», «Дозиметрист», «Машиніст автопідіймача (автодрабини) пожежного пересувного», «Машиніст крана автомобільного», «Командир відділення оперативно-рятувальної служби цивільного захисту», «Ремонтувальник респіраторів та протигазів» та інші.

– Міжрегіональному центрі швидкого реагування Оперативно-рятувальної служби ДСНС України України (м. Ромни) – «Рятувальник-кінолог».

Формування високого рівня кваліфікації з технологічно складних професій та спеціальностей має здійснюватись у навчальному закладі третього атестаційного рівня – Вищому професійному училищі Львівського державного університету безпеки життєдіяльності (м. Вінниця).

Види фахової підготовки:

- професійно-технічне навчання за професією «Радіотелефоніст» та інші;

- первинна професійна підготовка за інтегрованими професіями:

а) «Пожежний-рятувальник»; «Радіотелефоніст»;

б) «Пожежний-рятувальник»; «Дозиметрист»;

- з перспективою інтеграції професій:

а) «Пожежний-рятувальник»; «Радіотелефоніст»; «Командир відділення оперативно-рятувальної служби цивільного захисту» (термін навчання 10 місяців);

б) «Пожежний-рятувальник»; «Дозиметрист»; «Командир відділення оперативно-рятувальної служби цивільного захисту» (термін навчання 10 місяців);

в) «Пожежний-рятувальник»; «Машиніст насосних установок пожежно-рятувального транспортного засобу»; «Машиніст автопідіймача (автодрабини) пожежного пересувного» (термін навчання 10 місяців);

- підготовка фахівців за освітньо-кваліфікаційним рівнем «молодший спеціаліст» за спеціальностями 261 «Пожежна безпека» спеціалізація «Організація та техніка протипожежного захисту» та 263 «Цивільна безпека» спеціалізація «Радіаційний та хімічний контроль» для призначення на первинні посади «Майстер газодимозахисної служби», «Інструктор газодимозахисної служби», «Диспетчер пожежного зв'язку» та інші.

Слід зазначити, що конкретизований перелік професій та спеціальностей має визначатись відповідним рішенням ДСНС, як основного замовника кадрів.

5. Післядипломна освіта.

Підготовка (перепідготовка, підвищення кваліфікації) фахівців, які обіймають вищі керівні посади або є кандидатами на заняття таких посад, або перебувають у резерві кадрів на висування на таку посаду здійснюється на курсах відповідно до навчальних програм управління спрямування терміном, встановленим ДСНС. Така підготовка здійснюється у базовому університеті. Набір на навчання проводиться в умовах конкурсу на базі освітнього ступеня магістра.

Підвищення кваліфікації державних службовців системи ДСНС України у сфері цивільного захисту у галузі знань «Управління та адміністрування» здійснюється в Інституті державного управління у сфері цивільного захисту.

6. Перепідготовка та підвищення кваліфікації осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту.

Перепідготовка осіб, які мають освітньо-кваліфікаційний рівень «кваліфікований робітник», проводиться у професійно-технічних навчальних закладах відповідного атестаційного рівня згідно із державними стандартами професійно-технічної освіти з особами, які здобули первинну професійну підготовку за професіями сфери цивільного захисту.

Підвищення кваліфікації осіб, які мають освітньо-кваліфікаційний рівень «кваліфікований робітник» проводиться у професійно-технічних навчальних закладах відповідного атестаційного рівня згідно із державними стандартами професійно-технічної освіти.

Підвищення кваліфікації здійснюється за наявності здобутого освітньо-кваліфікаційного рівня кваліфікованого робітника за відповідною робітничою професією у сфері цивільного захисту.

Доцільно здійснити заходи щодо удосконалення післядипломної освіти у навчальних закладах ДСНС України, а саме:

- уточнити спеціалізацію навчальних закладів, особливо первинної професійної підготовки фахівців окремих професій;
- здійснити заходи щодо підтримки та подальшого розвитку

навчальних закладів з урахуванням перегляду обсягів проведення перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців для ДСНС і навчання добровольців місцевих пожежних команд, добровільних пожежних дружин;

- введення принципово нових моделей підвищення кваліфікації, дистанційного навчання, застосування кращих освітніх практик, передбачення обов'язкового навчання з відривом від виробництва при призначенні на вищу посаду.

Необхідно встановити механізм направлення на навчання до вищих навчальних закладів цивільного захисту посадових осіб підрозділів з питань цивільного захисту органів виконавчої влади.

Для підвищення якості освіти доцільно здійснити заходи щодо контролю рівня знань та підвищення рівня практичної підготовки молодих фахівців, а саме:

- запровадити повноцінну долікарську підготовку рятувальників з отриманням статусу «рятувальник-парамедик»;

- створити незалежний центр оцінювання рівня підготовки молодих фахівців та запровадити єдину систему параметрів вимірювання рівня знань;

- удосконалити зворотний зв'язок між навчальними закладами ДСНС та органами управління і підрозділами ДСНС України, які є замовниками кадрів, і розробити механізм забезпечення комплексного моніторингу якості освіти та професійної діяльності молодих фахівців з метою оперативного корегування навчального процесу залежно від практичних потреб.

Окрім того, необхідно внести зміни до Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників МНС України в частині:

- уточнення переліку кваліфікаційних характеристик професій працівників ДСНС відповідно до вимог організаційних структур органів та підрозділів ДСНС;

- перегляду кваліфікаційних вимог щодо освіти фахівців

відповідно до законодавства України з метою забезпечення доцільної освітньої ступневості на кожній посаді та принципу навчання протягом усієї служби (роботи);

- розширення переліку первинних посад у системі ДСНС;
- визначення конкретних посад, щодо яких необхідно встановити

вимоги спеціальностей та галузей знань, що застосовуються.

Важливим також є забезпечення безперервного розвитку сучасної матеріально-технічної бази навчальних закладів ДСНС України новими, сучасними зразками пожежної та рятувальної техніки, комплектами рятувального обладнання та спорядження за принципом комплектування першими зразками ВНЗ перед тим, як вони почнуть надходити до частин [111].

Таким чином, на основі проведеного дослідження можна констатувати, що події, які мали місце в Україні та світі в останні роки, призвели до перегляду чинного законодавства України щодо ролі цивільного захисту у питаннях забезпечення національної безпеки і привело до визнання органів та підрозділів цивільного захисту суб'єктами забезпечення національної безпеки. Зважаючи на те, що Україна залишається уразливою до надзвичайних ситуацій різного характеру, які створюються штучно та виникають природним шляхом і це потрібно враховувати у питаннях подальшої трансформації системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах існуючих загроз та викликів сьогодення.

4.2. Шляхи трансформації публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції України

В сучасних умовах глобальних загроз та викликів особливого значення набуває побудова дієвої та результативної системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні, удосконалення

діючого нормативно-правового забезпечення (в тому числі внесення змін до Кодексу цивільного захисту України), його адаптація до існуючих передових світових практик, і, особливо, до європейського законодавства в межах процесу європейської інтеграції України.

Сьогодні Україну та ЄС поєднує міцне політичне та економічне партнерство і взаємна підтримка. У 2020 р. Україна приєдналася до майже 90% заяв Європейського Союзу щодо міжнародних подій та підходів до їх врегулювання. Водночас Європейський Союз зберігає санкційний тиск на Росію через її військову агресію в Україні.

В сучасних умовах в Україні вже практично немає сфер, які б не були охоплені євроінтеграційними процесами, а отже, перелік питань порядку денного України – ЄС з кожним роком дедалі розширюється. Політична та економічна асоціація та інтеграція України з Європейським Союзом залежить від досягнень України в забезпеченні поваги до спільних цінностей, а також від прогресу в імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, з іншої сторони [227].

Угода про асоціацію – це дорожня карта реформ, які проводяться в нашій державі та індикатор прогресу в наближенні до стандартів ЄС у відповідних сферах: політичній, економічній, правовій, екологічній, безпековій, в тому числі у сфері цивільного захисту. Тобто захист населення, територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій, а також захист життя й здоров'я громадян України від небезпечних наслідків аварій і катастроф техногенного, екологічного, природного й військового характеру [227] є необхідною передумовою подальшої європейської інтеграції України.

А належна реалізація органами державної влади зазначеної функції цивільного захисту можлива лише за умов всебічного забезпечення ефективності функціонування всіх складових системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту згідно з існуючими умовами та етапами європейської інтеграції України.

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

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

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

Водночас є сфери, в яких Україна суттєво відстає від графіку виконання своїх зобов'язань. Зокрема, згідно зі Звітом про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2015-2020 рр., значно менший прогрес спостерігається у секторі «Навколишнє природне середовище та цивільний захист» – 50%, а в останні роки цей показник взагалі знизився нижче 30% (рис. 4.4).

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

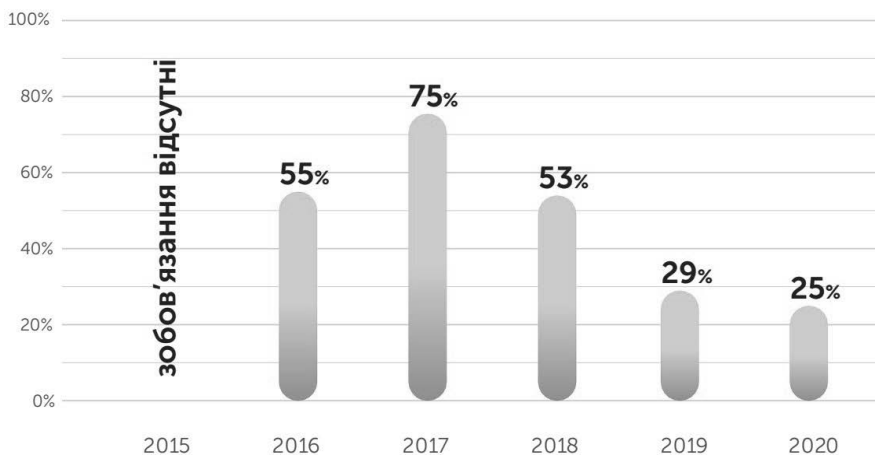


Рис. 4.4. Загальний прогрес виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у секторі «Навколишнє природне середовище та цивільний захист» [69].

та нормативно-правових актів різними гілками державної влади – законодавчою та виконавчою (рис. 4.5).

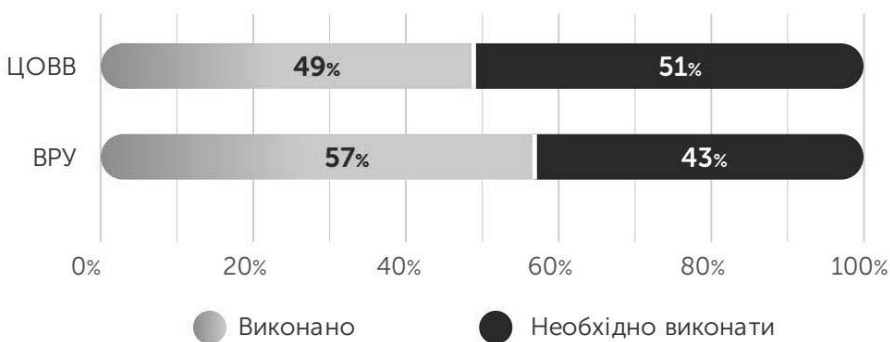


Рис. 4.5. Прогрес за основними групами виконавців – органами державної влади у секторі «Навколишнє природне середовище та цивільний захист», 2015-2020 рр. [69].

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

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

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

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

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

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

В подальшому нашій країні за вказаним напрямком необхідно:

- забезпечити діагностичний моніторинг поверхневих вод для 9

басейнів річок України;

- розвивати та дооснажити лабораторії державного моніторингу вод, розширити їхні можливості з виконання діагностичного та операційного моніторингу поверхневих вод;

- розробити, затвердити та впровадити плани управління для 9 районів річкових басейнів України;

- затвердити Морську природоохоронну стратегію України [69].

3. Якість повітря.

В подальшому за вказаним напрямком на державному рівні необхідно:

- розробити та затвердити плани поліпшення якості атмосферного повітря та короткострокові плани дій для відповідної зони або агломерації;

- затвердити порядок розміщення пунктів спостереження за забрудненням атмосферного повітря у зонах та агломераціях;

- ухвалити нормативно-правові акти стосовно інформування населення щодо концентрацій миш'яку, кадмію, ртуті, нікелю та поліциклічних ароматичних вуглеводнів в атмосферному повітрі;

- забезпечити технічне переоснащення існуючих постів та створення нової мережі спостережень, виділити на це необхідні фінансові ресурси.

4. Відходи.

В подальшому за вказаним напрямком на державному рівні необхідно:

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

- розробити та впровадити регіональні плани управління відходами.

5. Промислове забруднення.

В подальшому за вказаним напрямком в Україні необхідно:

- ухвалити законопроект про запобігання, зменшення та контроль

промислового забруднення, запровадження інтегрованої дозвільної системи;

- ухвалити законопроект про державний екологічний контроль;
- затвердити найкращі доступні технології та методи управління (НДТМ) для галузей української промисловості, що мають значний вплив на довкілля [69].

6. Зміна клімату та захист озонового шару.

В подальшому за вказаним напрямком на державному рівні необхідно:

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

7. Цивільний захист.

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

В сучасних умовах про готовність України до нового рівня відносин та діалогу з ЄС свідчать перемовини в рамках Європейського зеленого курсу. У 2019 р. Європейський Союз розпочав новий етап стратегування, оголосивши про запуск ініціативи «Європейський зелений курс» (European Green Deal). Завдяки проактивній позиції українського Уряду було досягнуто

домовленостей з ЄС щодо започаткування регулярного діалогу, спрямованого на координацію політики у сферах, охоплених Європейським зеленим курсом, на основі Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [69].

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

Після ухвалення відповідних актів права ЄС Україна зможе інкорпорувати їх до Угоди через оновлення додатків XXX та XXXI до Глави 6 «Навколишнє середовище». Разом із Європейським Союзом визначено сфери спільного інтересу, які напряму стосуються екології та довкілля, і, опосередковано, сфери цивільного захисту: розвиток архітектури кліматичного врядування, розробка Українського зеленого курсу, який визначить ціль із досягнення кліматичної нейтральності країни з урахуванням її особливостей та спроможностей. Водночас Європейський зелений курс має враховувати українські об'єктивні можливості, щоб зазначена політика не зводила нових бар'єрів, а стала додатковим інструментом подальшої європейської інтеграції України [69].

Пріоритетною складовою процесу інтеграції України до ЄС є адаптація законодавства нашої країни до європейських стандартів та відповідного удосконалення нормативно-правового механізму публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, адже Угода про асоціацію передбачає імплементацію нашою країною 482 директив та регламентів Європейського Союзу у межах 108 завдань для сектору «Навколишнє природне середовище та цивільний захист» [69].

Окрім того, разом із Європейським Союзом визначено сфери спільного інтересу, які напряму стосуються екології та довкілля, і, опосередковано,

сфери цивільного захисту: розвиток архітектури кліматичного врядування, розробка Українського зеленого курсу, який визначить ціль із досягнення кліматичної нейтральності країни з урахуванням її особливостей та спроможностей [69].

Це вимагає запровадження науково обґрунтованих заходів, які гарантували б відповідність українського законодавства праву, що формується в межах Європейського Союзу. Тому підготовка кваліфікованих фахівців у сфері цивільного захисту зі знанням європейського права є важливою складовою удосконалення системи публічного управління та адміністрування в зазначеній сфері. Достатній науковий та фаховий потенціал дасть можливість пришвидшити процес злиття законодавств, забезпечити його якість та сформувати єдині підходи, стратегію та пріоритетні напрямки удосконалення відповідних механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту. Сприйняття європейського права, реформування системи публічного адміністрування у сфері цивільного захисту згідно з правовими стандартами та загальними принципами західного права сприятимуть розвитку України, в тому числі у сфері цивільного захисту.

Також, на наш погляд, необхідно забезпечити під час розроблення та перегляду стандартів вищої освіти всіх рівнів за спеціальностями, пов'язаними зі сферою цивільного захисту, європейських вимог до освітніх програм із зазначених питань, а також забезпечити підвищення професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування з питань цивільного захисту, в тому числі шляхом проведення курсів перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців з використанням сучасних методів, форм і засобів навчання.

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

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

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

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

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

Слід зазначити, що за часів незалежності Україна стала на складний шлях системних перетворень в політико-безпековій, соціально-економічній, екологічній та інших сферах суспільного життя, що тісно пов'язано з узятим державою стратегічним курсом на євроатлантичну інтеграцію. Така

узагальнююча євроатлантична концепція України знаходить відображення у відповідних державних документах, законах та підзаконних нормативно-правових актах, а в межах державної стратегії розробляються і реалізуються стратегії розвитку різних сфер, галузей та секторів економіки та суспільного життя у відповідності до існуючих вимог, правил та положень євроатлантичних рамкових документів. При цьому новітня політика країни має полягати у виробленні таких державних концепцій, стратегій і програм, в тому числі і у сфері цивільного захисту, які б сприяли євроатлантичній інтеграції України з урахуванням існуючих загроз та викликів сьогодення.

Євроатлантична інтеграція пов'язана з прагненням поглиблювати відносини України та НАТО, що є військово-політичною основою сучасної системи європейської безпеки та стабільності, хоча в нашій країні існують певні перешкоди на цьому шляху, до яких можна віднести політичний та економічний фактори [10,11].

Політичний фактор проявляється у недостатньому рівні реалізації задекларованих у чинному законодавстві України демократичних засад розвитку українського суспільства. Для вирішення існуючих протиріч, слід забезпечити найтіснішу та взаємовідповідальну співпрацю між трьома гілками влади, удосконалити механізм узгодженості дій як в сталих, так і в критичних ситуаціях, зокрема, використання можливостей стабілізаційного впливу міжнародних організацій, дипломатичного корпусу, економічних важелів, силових структур, політичних партій, профспілок та інших громадських організацій [10].

Економічний фактор проявляється у суттєвому обмеженні ресурсного забезпечення реформ суспільних відносин в Україні, а відтак й у можливості їх оперативного проведення у достатньому обсязі. Тому, необхідно вирішити низку практичних питань з демократизації суспільства, адміністративної, судової та пенсійної реформ, реформування Збройних сил на засадах НАТО, планування на випадок надзвичайних ситуацій цивільного характеру, економічного співробітництва, охорони праці, зниження рівня фінансових

ризиків, поліпшення інвестиційного клімату, наукової діяльності, боротьби з корупцією та відмиванням грошей, створення чітких механізмів регулювання підприємницької діяльності і більш привабливого клімату для іноземних інвесторів тощо. Важливим є подальше удосконалення чинного законодавства щодо процесу інтеграції та співпраці України з НАТО, а для успішної реалізації процесу євроатлантичної інтеграції України необхідно довести переваги партнерства з НАТО реальними справами та перспективою позитивних зміни умов життя громадян України [10].

Надзвичайно важливим залишається процес досягнення взаєморозуміння між владою, фахівцями та громадськістю в Україні стосовно сутності євроатлантичної інтеграції та шляхів здійснення цього процесу, в тому числі у сфері цивільного захисту. Тому трансформація системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах євроатлантичної інтеграції має передбачати комплекс системних дій країни на довготривалий період (за відповідними етапами), реалізацію певної місії та досягнення довгострокових цілей, які визначають перспективу її розвитку, основні напрями та пріоритети діяльності в зазначеній сфері.

Співпраця між Україною та НАТО у сфері цивільного захисту розпочалася ще у 2001 р., коли за сприяння Офісу зв'язку НАТО в Україні в Інституті державного управління та наукових досліджень з цивільного захисту було створено та обладнано лінгафонний кабінет та організовано роботу курсів з мовної підготовки (англійська мова) персоналу органів та підрозділів цивільного захисту за стандартом НАТО СТАНАГ-6001. Так, наприклад, у 2020 р. до навчання на зазначених курсах було залучено понад 150 осіб із числа, як осіб начальницького складу служби цивільного захисту, так і цивільного персоналу [220].

Реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту в умовах євроатлантичної інтеграції України забезпечує ДСНС України за наступними напрямками:

- виконання заходів Річної національної програми під егідою Комісії Україна-НАТО;
- участь у заходах Індивідуальної програми партнерства між Україною та НАТО у рамках Програми «Партнерство заради миру»;
- виконання положень Меморандуму про взаєморозуміння у галузі планування при надзвичайних ситуаціях цивільного характеру та готовності до катастроф (підписаний у 1997 р.);
- виконання цілей Партнерства з НАТО у межах Процесу планування та оцінки сил;
- участь у роботі 2-х Трастових фондів НАТО: зі знешкодження вибухонебезпечних предметів (ВНП) та протидії саморобним вибуховим пристроям (СВП);
- удосконалення системи командування, управління, зв'язку та обміну інформацією (С4) [220].

ДСНС України також бере активну участь у реалізації цілей партнерства у рамках Процесу планування та оцінки сил (ППОС) спільно з іншими центральними органами виконавчої влади України. Цей формат дозволяє організувати роботу з ретельного оборонного планування та наближення українського сектора безпеки і оборони до євроатлантичних стандартів і має 7 Цілей партнерства, а саме: реформування системи ДСНС, управління персоналом, система освіти та тренування, планування бюджету, залучення спеціалізованих формувань до операцій НАТО, вивчення англійської мови, покращення можливостей з виявлення, розмінування та знешкодження вибухонебезпечних пристроїв [156].

Відповідно до Річної національної програми (далі – РНП) під егідою Комісії Україна-НАТО на 2021 р. ДСНС України є головними виконавцем 17 заходів та співвиконавцем 61 заходу. У рамках РНП-2021 продовжується інформування НАТО, країн-членів та держав-партнерів Альянсу щодо реалізації ключових завдань та заходів, а саме: продовження реформування системи ДСНС, здійснення заходів у сфері гуманітарного розмінування,

підвищення взаємосумісності підрозділів ДСНС з підрозділами відповідних органів держав – членів НАТО та ЄС, розвиток єдиної авіаційної системи безпеки та цивільного захисту в державі, оцінка ризиків виникнення надзвичайних ситуацій, дотримання принципів гендерної рівності в діяльності ДСНС, забезпечення міжнародного співробітництва в системі ДСНС та інші заходи [220].

У межах Меню партнерства Україна-НАТО представники ДСНС України також беруть участь у засіданнях Комітету НАТО з планування на випадок надзвичайних ситуацій, а також проходять підготовку на навчальних курсах НАТО у сферах надзвичайного цивільного планування, військово-цивільного співробітництва та РХБЯ захисту, розвідки вибухонебезпечних предметів, розмінування та протидії саморобним вибуховим пристроям та інших заходах. Особливої уваги заслуговує участь ДСНС у спільних міжнародних польових навчаннях НАТО з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, що проводяться Альянсом за участю країн-членів та держав-партнерів [156].

Слід зазначити, що починаючи з 2000 р., рятувальники ДСНС взяли участь у 14 польових навчаннях НАТО у сфері реагування на надзвичайні ситуації та ліквідації їх наслідків із залученням техніки та спеціального обладнання, а у 2015 р. такі навчання вперше відбулися в Україні: впродовж 21-25 вересня на Львівщині відбулися спільні міжнародні навчання ДСНС України та НАТО із запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій «UKRAINE-2015» [220].

Навчання відбулися в межах річної національної програми співробітництва Україна – НАТО з метою подальшого поглиблення співробітництва між Державною службою України з надзвичайних ситуацій та Північноатлантичним альянсом у сфері цивільного захисту населення, відпрацювання порядку взаємодії під час запобігання та реагування на надзвичайні ситуації природного і техногенного характеру.

Загалом під час польових навчань рятувальники усіх країн-учасників

практикувалися у проведенні рятувальних операцій, залученні пожежних, рятувальних, медичних підрозділів та формування радіаційного, хімічного і біологічного захисту. Також рятувальники навчалися правилам надсилання запиту для залучення міжнародної допомоги. В районі надзвичайної ситуації учасники тренувань вправлялися у розгортанні пересувного пункту управління, містечка життєзабезпечення та мобільного госпіталю для постраждалого населення [220].

Вподальшому, впродовж 2016-2018 рр. команди українських рятувальників брали активну участь в навчаннях, організованих Євроатлантичним координаційним центром реагування на катастрофи (EADRCC), а саме:

- у 2016 р. навчання «Чорна Гора-2016» проходили в м. Подгориця, Чорногорія. Участь у навчаннях взяв зведений пошуково-рятувальний підрозділ ДСНС України (чисельністю 26 осіб) та 5 представників Служби взяли участь у роботі координаційних штабів;
- 2017 р. – «Боснія і Герцоговина-2017» (м. Тузла, Боснія і Герцоговина). Участь взяла команда українських рятувальників в кількості 31 особи;
- 2018 р. – «Сербія-2018». Команда українських рятувальників складалася з 33 чоловік особового складу [138].

З 5 по 7 вересня 2017 р. в Державному центрі управління надзвичайними ситуаціями відбулися спільні українсько-американські командно-штабні навчання з реагування на надзвичайну ситуацію державного рівня, пов'язану з радіаційною аварією на відокремленому підрозділі «Запорізька АЕС» НАЕК «Енергоатом».

А з 19 по 20 вересня 2017 р. команда українських рятувальників (24 особи) взяла участь в масштабних міжнародних польових навчаннях з реагування на надзвичайні ситуації «EUMOLDEX-2017», організованих в рамках Програми із запобігання, готовності та реагування на катастрофи

природного і техногенного характеру для країн Східного партнерства «PPRD East II».

У період з 18 по 22 червня 2019 р. в Україні вперше організовано та проведено масштабні навчання «Rescue Days Ukraine-2019» з підвищення рівня професійної підготовки фахівців ДСНС до реагування на дорожньо-транспортні пригоди (на базі ГУ ДСНС України у Рівненській області) із залученням тренерів з Республіки Польща, Німеччини та Франції [138].

Слід зазначити, що у 2021 р. планується участь команди рятувальників ДСНС у міжнародних навчаннях НАТО з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій «Північна Македонія» (жовтень 2021 р.), для чого представники ДСНС взяли участь у головній плановій конференції (лютий 2020 р., штаб-2 квартира НАТО, м. Брюссель), а 27 січня 2021 р. – у спільному з НАТО вебінарі стосовно узгодження організаційних питань щодо подальшої участі у навчаннях НАТО [220].

Також ДСНС спільно з представниками інших ЦОВВ сектору безпеки та оборони заплановано взяти участь у підготовці командно-штабних навчань Україна-НАТО з протидії гібридним загрозам у Чорному морі «Непорушна стійкість» (Coherent resilience), які є одним з ключових заходів у рамках затвердженого НАТО Чорноморського пакету допомоги. У зв'язку з пандемією COVID-19 навчання перенесені на вересень 2021 р. (м. Одеса).

У рамках Меморандуму про взаєморозуміння у галузі планування при надзвичайних ситуаціях цивільного характеру та готовності до катастроф здійснюється цілодобовий обмін інформацією з Євроатлантичним координаційним центром НАТО з реагування на катастрофи (EADRCC) [220].

З метою подолання наслідків надзвичайної ситуації, спричиненої масштабними повеннями в західних областях України у червні-липні 2020 р., ДСНС звернулася до Механізму цивільного захисту ЄС та Євроатлантичного координаційного центру НАТО про залучення допомоги у подоланні наслідків стихійного лиха. У відповідь на запит надійшла гуманітарна

допомога від Італії, Словаччини, Швеції і Данії у вигляді аварійно-рятувального обладнання та спорядження. В межах двостороннього та прикордонного співробітництва ДСНС також отримала гуманітарну допомогу від Білорусі та Молдови [220].

ДСНС спільно з іншими центральними органами виконавчої влади сектору безпеки і оборони України з 2017 р. бере участь у реалізації заходів у межах Трестового фонду НАТО зі знешкодження вибухонебезпечних предметів (ВНП) та протидії саморобним вибуховим пристроям (СВП). Так, у 2020 р. у межах Трестового фонду НАТО відбулись наступні заходи:

- у період з 2 по 6 березня 2020 р. за участю інструктора з Великобританії організовано проведення навчального курсу «Організація пошуку саморобних вибухових пристроїв» для 27 фахівців піротехнічних 3 підрозділів ДСНС на базі Навчального центру ДСНС України (с. Ватутіне, Харківська обл.);

- 12 листопада 2020 р. Агенція НАТО з підтримки і постачання (NSPA) передала ДСНС обладнання для подальших тренінгів, які заплановані в межах зазначеного Трестового фонду НАТО. Застосування такого обладнання полегшить пошук ВНП та СВП особовим складом ДСНС на території населених пунктів та у забудованій місцевості;

- 4 грудня 2020 р. Агенція НАТО з підтримки і постачання (NSPA) здійснила поставку комплектів гаків та тросів для знешкодження ВНП, до складу яких входить широкий спектр інструментів, спеціально розроблених для застосування у приміщеннях. Обладнання призначене для використання інструкторами НАТО під час проведення курсу з підготовки українських інструкторів «Пошук усередині будівель та на території населених пунктів» і буде передане особовому складу ДСНС для подальшого користування в Міжрегіональному центрі гуманітарного розмінування та швидкого реагування (с. Ватутіне, Харківська обл) [220].

Також, ДСНС спільно з іншими ЦОВВ сектору безпеки і оборони держави з 2017 р. бере участь у реалізації Трестового фонду НАТО з

250

удосконалення системи командування, управління, зв'язку та обміну інформацією (С4).

У межах Трестового Фонду НАТО С4 команда ДСНС спільно з командами інших ЦОВВ сектору безпеки та оборони взяла участь у комп'ютерних змаганнях у галузі безпеки і оборони «TIDE Hackathon 2020», які проводилися у лютому 2020 р. в м. Мюнхені (ФРН) та успішно виконала всі поставлені завдання. Участь у змаганнях взяли 20 команд, серед яких представники ДСНС України, Збройних сил України, різноманітних структур НАТО з Великої Британії, Німеччини, Іспанії, Турції, Польщі та Швеції.

У період з 12 по 16 квітня 2021 р. в режимі он-лайн відбулися чергові міжнародні змагання НАТО з програмування «TIDE Hackaton-2021». Участь у змаганнях взяли 15 команд з Польщі, Великобританії, Туреччини, Нідерландів, Іспанії, Німеччини та України. Учасники розв'язували задачі НАТО із використанням сучасних інформаційних технологій, таких як: машинне навчання, штучний інтелект, блокчейн тощо. Також команда ДСНС з 3-х фахівців виконувала завдання у медичній сфері (створення програмного рішення для автоматизованого розподілу та направлення постраждалих до лікарських закладів).

У рамках Процесу планування та оцінки сил (ППОС) ДСНС здійснює виконання 6 Цілей партнерства, що відповідають ключовим напрямкам реформування та діяльності ДСНС на середньострокову перспективу.

У березні 2021 р. представники ДСНС взяли участь в робочих консультаціях з експертами НАТО з розробки оновленого пакету Цілей партнерства для України на 2021 р., а 28 травня 2021 р. взяли участь в он-лайн засіданні Комітету НАТО з питань партнерств та колективної безпеки з Україною у форматі ППОС, під час якого було затверджено оновлений пакет Цілей партнерства.

Впродовж 2020-2021 рр. представники ДСНС взяли участь у наступних заходах, які проводились або були організовані за підтримки НАТО:

- зустріч з експертами Програми НАТО з виховання доброчесності,

під час якої було досягнуто домовленості стосовно участі представників ДСНС у подальших заходах, які будуть проводитися спільно з представниками інших ЦОВВ сектору безпеки та оборони (січень 2020 р., м. Київ);

- щорічні міжнародні комп'ютерні змагання у галузі безпеки і оборони «TIDE Hackathon-2020» (м. Мюнхен);
- щорічні міжнародні комп'ютерні он-лайн змагання у галузі безпеки і оборони «TIDE Hackathon-2021»;
- головна плануюча конференція з підготовки міжнародних навчань НАТО з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій «Північна Македонія-2020» (лютий 2020 р., м. Брюссель);
- головна плануюча конференція з підготовки командно-штабних навчань Україна-НАТО з протидії гібридним загрозам у Чорному морі «Непорушна стійкість» (травень 2021 р., м. Київ);
- навчальний курс НАТО з практичного використання системи управління інформацією у протимінній діяльності IMSMA (березень 2020 р., м. Шпіц, Швейцарія);
- навчальний курс НАТО з врегулювання кризових ситуацій та реагування на катастрофи (березень 2021 р., м. Софія, Болгарія);
- стратегічні сесії з розробки проєкту Річної національної програми під егідою Комісії Україна-НАТО на 2021 р. за методологією «Управління, орієнтоване на результат» (які проводилися в режимі он-лайн впродовж червня - липня);
- засідання Комітету НАТО з питань партнерств та колективної безпеки з Україною у форматі ППОС в режимі он-лайн (травень 2021 р.);
- тренінги з питань гендерної рівності, що проводилися Національним Демократичним Інститутом на запит Урядового офісу Координації європейської та євроатлантичної інтеграції СКМУ (які відбулися в режимі он-лайн впродовж червня-грудня);

- тренінги з питань професійного розвитку фахівців, які залучені до виконання завдань РНП у межах Програми «100 Чемпіонів», що проводилися Програмою професійного розвитку Україна-НАТО за підтримки Урядового Офісу з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату КМУ: з розвитку навичок публічних виступів, з розвитку лідерства, з проєктного менеджменту, з критичного та аналітичного мислення, зі стратегічних комунікацій, зі стратегічного планування (які проводилися в режимі он-лайн) [220].

Слід зазначити, що у межах Меморандуму про взаєморозуміння у галузі планування при надзвичайних ситуаціях цивільного характеру та готовності до катастроф за весь час співробітництва спочатку між МНС, а потім ДСНС України і НАТО здійснюється цілодобовий обмін інформацією з Євроатлантичним координаційним центром реагування на катастрофи щодо раннього попередження про надзвичайні ситуації та хід ліквідації їх наслідків, а також направлення запиту про допомогу, в тому числі для надання допомоги особам, постраждалим внаслідок військової агресії Росії проти України, та інформації стосовно надання допомоги [156].

Отже, участь України у навчально-практичних заходах співробітництва з НАТО позитивно впливає на фаховий рівень українських рятувальників, дозволяє оволодіти спеціальними процедурами та стандартами Альянсу, набути досвіду участі у міжнародних навчаннях та міжнародних рятувальних операціях, що в свою чергу сприяє покращенню взаємосумісності з країнами-членами і державами-партнерами Альянсу під час виконання спільних завдань з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, а також створює сприятливі умови для подальшої інтеграції України не тільки у військово-політичну, але й у цивільну систему Альянсу в контексті підготовки України до членства в НАТО [162;220].

Визначною подією щодо подальшого продовження процесу трансформації публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах євроатлантичної інтеграції України інтеграції стало

внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» № 2680-VIII від 7 лютого 2019 р.).

Так, до Конституції України внесено зміни щодо «...підтвердження європейської ідентичності Українського народу і незворотності ... євроатлантичного курсу України та реалізацію стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ... Організації Північноатлантичного договору» [59].

На нашу думку, з цієї події розпочався черговий етап інтеграції України до НАТО, який має передбачати реалізацію наступних цілей: отримання країною плану дій щодо членства (ПДЧ) в НАТО; ведення активних переговорів про вступ й ратифікація угоди про приєднання до Організації Північноатлантичного договору; набуття офіційного членства України в НАТО у визначеній перспективі. При цьому стратегія сталого розвитку України має враховувати вказані цілі, ідеї, напрями та етапи євроатлантичної інтеграції, а також має забезпечуватись пріоритетність її реалізації в умовах існуючих викликів сьогодення.

Отже, важливим напрямом подальшого удосконалення системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту має стати інтеграція України до НАТО, тобто забезпечення входження нашої країни до європейського безпекового простору, а отримання на цій основі статусу повноправного членства в Північно-атлантичному альянсі має стати одним з пріоритетом державної політики України у сфері цивільного захисту в сучасних умовах.

Тому з метою реалізації стратегічного курсу України на набуття повноправного членства в НАТО та забезпечення його підтримки з боку українських громадян, необхідно на загальнодержавному рівні забезпечити всебічне інформування українського суспільства про державну політику в напрямку євроатлантичної інтеграції, в тому числі у сфері цивільного захисту

шляхом включення цього питання до навчальних програм, залучення незалежних експертів, зокрема представників дослідницьких центрів, громадських об'єднань та міжнародних партнерів до планування, моніторингу та оцінювання виконання національних програм щодо досягнення критеріїв членства в НАТО, в тому числі стосовно питань, які стосуються сфери цивільного захисту.

Головною метою проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи з питань європейської та євроатлантичної інтеграції є підвищення рівня обізнаності українського суспільства щодо змісту реформ та особливостей процесу європейської інтеграції у контексті виконання чинної Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та інших спільних нормативно-правових документів в умовах євроатлантичної інтеграції нашої країни. Адже тільки посередництво, переговори та пошук консенсусу, врегулювання можливих конфліктів, організація обміну інформацією з зацікавленими сторонами та налагодження зворотнього зв'язку дозволить державі заручитися підтримкою абсолютної більшості населення у питаннях всебічної підтримки євроінтеграційних та євроатлантичних прагнень України та сприятиме підвищенню ефективності та результативності системи публічного управління та адміністрування, в тому числі у сфері цивільного захисту.

Отже, євроатлантична інтеграція України є важливим складовим елементом зовнішньої політики України, яка, концептуально, має сприйматися, в першу чергу, як комплексна внутрішня державна політика, спрямована на впровадження необхідних та важливих для українського суспільства реформ та перетворень і лише потім, як складова зовнішньої державної політики, яка значною мірою залежить від політичної волі країн-членів НАТО щодо темпів та повноти інтеграції з нашою державою, в тому числі у сфері цивільного захисту. Стратегія інтеграції України до НАТО має забезпечити входження держави до європейського політико-правового, економічного, інформаційного, безпекового простору, а отримання на цій основі статусу повноправного членства в НАТО має стати одним з

пріоритетом державної політики України у сфері цивільного захисту в умовах існуючих викликів сьогодення.

Таким чином, в сучасних умовах державна політика України, яка спрямована на вступ до ЄС та НАТО має передбачати відповідну зміну не тільки політичних, економічних, соціальних, екологічних, а й безпекових аспектів розвитку нашої держави, в тому числі у сфері цивільного захисту. Зазначений вектор розвитку нашої країни потребує відповідних реформ щодо удосконалення існуючих механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту (адже Україна проголосила вступ до ЄС та НАТО одним зі стратегічних питань державної політики і про цей вибір яскраво свідчить внесення відповідних змін до Конституції України [88]).

При цьому, ключові завдання органів публічної влади всіх рівнів полягають в тому, щоб, спираючись на існуючу інституційно-правову систему, використовуючи та удосконалюючи відповідні механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, а також мобілізувавши наявні ресурси (людські, територіальні, адміністративно-організаційні, матеріально-технічні, фінансові тощо), забезпечити виконання визначених норм, правил, процедур міжінституційної координації та співробітництва ключових виконавців та стейкхолдерів у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції України з метою вирішення відповідних завдань у сфері цивільного захисту, а саме запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій та кризових явищ.

4.3. Напрями удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту

Питання удосконалення публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту є надзвичайно актуальними, оскільки безпека суспільства та держави є базовими цінностями. Крім того, для нашої країни,

яка зіштовхнулася із викликами воєнно-політичного характеру, вирішення завдань, пов'язаних із побудовою ефективної державної системи цивільного захисту, є одним з першорядних та найбільш важливих кроків на шляху збереження її державності, суверенітету та територіальної цілісності.

Окрім того, Україна є індустріальною країною з достатньо високою щільністю населення в зонах розташування небезпечних об'єктів, що свідчить про необхідність формування ефективної системи цивільного захисту. Адже ефективність та швидкість подолання різноманітних кризових ситуацій і явищ, які загрожують національній безпеці держави, залежать від рівня публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

Дослідження сучасного стану системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні, проведене вище дозволило визначити напрямки її удосконалення, тобто, які механізми та інструменти, в першу чергу, вимагають модернізації, враховуючи існуючі виклики сьогодення.

Так, в сучасних умовах спостерігаються помітні зміни в глобальному середовищі, яке оточує людство: військова загроза, пандемія, глобальне потепління, прогресуюче антропогенне втручання людини у доквілля, виникнення нових загроз, які викликані військовими і терористичними діями, а також природні стихійні явища, що викликані кліматичними змінами, що призводить до стихійних лих та надзвичайних ситуацій.

Тому однією з найважливіших функцій держави в зазначених умовах є забезпечення безпеки територій, громадян та суспільства в цілому в умовах надзвичайних ситуацій та стихійних лих. Оперативно і ефективно відреагувати, а ще краще, передбачити і запобігти – це завдання, що стоїть перед системою публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні.

На жаль, побудова та функціонування сучасної системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні, що здійснює відповідну діяльність щодо захисту населення і територій від

надзвичайних ситуацій та стихійних лих, забезпечення необхідного рівня пожежної безпеки країни тощо не завжди забезпечує високу ефективність та результативність її діяльності, що потребує відповідного удосконалення існуючої системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.

В реалізації важливої для суспільства функції запобігання та подолання наслідків надзвичайних ситуацій, забезпечення необхідного рівня техногенно-екологічної безпеки та виконання поставлених перед суспільством цілей та завдань у сфері безпеки територій, людини та суспільства в цілому, першочергову роль відіграють існуючі механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, які незавжди є ефективними та результативними. Тому надзвичайно актуальними є питання побудови нової ефективної та результативної системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, яка відповідає існуючим викликам та ризикам сьогодення шляхом удосконалення відповідних механізмів публічного управління та адміністрування у зазначеній сфері.

Так, суттєвого удосконалення вимагає політико-адміністративний механізм публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні, особливо враховуючи існуючі загрози та виклики сьогодення та недосконалість існуючого політико-адміністративного управління системою цивільного захисту в країні, недостатню ефективність діяльність центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації відповідної політики у сфері цивільного захисту, низьку результативність протидії надзвичайним ситуаціям в сучасних умовах.

Тому необхідною вимогою часу є подальше реформування системи ДСНС України з метою впровадження сучасних європейських підходів у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, забезпечення пожежної та техногенної безпеки, а також здійснення державного нагляду

(контролю) у сфері пожежної, техногенної безпеки та діяльності аварійно-рятувальних служб, розроблення заходів щодо інтеграції України до Механізму цивільного захисту ЄС вживалися заходи з реалізації Стратегії реформування системи ДСНС, а саме перехід від системи державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки до ефективної системи запобігання надзвичайним ситуаціям та профілактики пожеж.

Також необхідно зосередитися на ефективному використанні існуючих потужностей аварійно-рятувальних формувань. В Україні створено аварійно-рятувальні формування та органи управління ними. Чисельність цих формувань знаходиться в межах від декількох десятків до декількох сотень професійних рятувальників. Порівняння показників кількісного стану існуючих відомчих аварійно-рятувальних сил, ступеня їх участі у проведенні аварійно-рятувальних робіт та виконаних обсягів цих робіт свідчить, що загальна ефективність застосування цих сил не відповідає їх можливостям.

Тому у сфері цивільного захисту на державному рівні потребують невідкладного вирішення такі проблемні питання:

- відсутність єдиного органу управління основним складом аварійно-рятувальних сил;
- недосконалість існуючої нормативної правової бази, що регламентує діяльність відомчих аварійно-рятувальних формувань;
- вузька спеціалізація більшості аварійно-рятувальних формувань;
- відсутність єдиного інформаційного поля;
- відсутність необхідного уніфікованого обладнання, інструментів і спеціальної техніки;
- проблеми в координації міжвідомчих сил, пов'язані, перш за все, з відомчими амбіціями і суб'єктивними факторами [154].

Об'єднання відомчих аварійно-рятувальних формувань в Єдину державну систему цивільного захисту, створення державного органу виконавчої влади (Державної служби України з надзвичайних ситуацій) і наділення її повноваженнями координатора в питаннях захисту населення

при надзвичайних ситуаціях дозволило збільшити можливості оперативного реагування, але не вичерпало їх.

Підвищення ефективності управління діяльності значної частини аварійно-рятувальних формувань може відбутися через усунення відомчої роз'єднаності, створення багатопрофільних рятувальних формувань, здатних адекватно реагувати на переважну кількість надзвичайних ситуацій, незалежно від природи їх виникнення. Створення гнучкої і менш витратної системи управління за рахунок ліквідації проміжних вертикальних ланок могло б значно підвищити оперативність управління аварійно-рятувальними формуваннями та істотно полегшити процес проведення аварійно-рятувальних робіт в межах існуючої Єдиної державної системи цивільного захисту в Україні.

Удосконалення інституційно-правового механізму публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту має спиратися, в першу чергу, на формування правового середовища та ефективне використання правових інструментів реформування єдиної державної системи цивільного захисту та внесення відповідних змін у чинне законодавство з урахуванням європейських стандартів та передового світового досвіду реформ у зазначеній сфері.

Тому невід'ємними напрямками діяльності ДСНС залишаються перегляд та удосконалення нормативно-правових актів у сфері пожежної і техногенної безпеки з метою наближення їх до законодавства Європейського Союзу та імплементація європейських стандартів відповідно до угоди про асоціацію України з ЄС із запровадження ризик-орієнтованого підходу до управління техногенною та пожежною безпекою.

Для реалізації цих завдань необхідно Верховній Раді України прийняти розроблені ДСНС законопроекти щодо посилення відповідальності за порушення встановлених законодавством вимог (правил) пожежної безпеки та за перешкоджання діяльності (у тому числі за недопущення до проведення перевірок) уповноважених посадових осіб ДСНС, а саме:

- проєкт Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення рівня відповідальності за порушення вимог пожежної та техногенної безпеки»;

- проєкт Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо встановлення відповідальності за перешкоджання у проведенні перевірок з питань техногенної та пожежної безпеки» [72].

Також потребує прийняття проєкт Закону України «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України щодо особливостей провадження у справах за зверненнями органів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки», нормами якого передбачається скорочення строків розгляду справ судами за зверненням органів державного нагляду (контролю) щодо виявлених порушень у сфері техногенної та пожежної безпеки, які створюють загрозу життю і здоров'ю людей.

Крім вищезазначеного, важливим є прийняття Закону України щодо способів здійснення державного нагляду, згідно з яким у разі надання суб'єктами господарювання із середнім та / або незначним ступенями ризику ДСНС договору добровільного страхування цивільної відповідальності, планові перевірки не проводяться. Також цим законопроектом передбачається право звернення до адміністративного суду щодо забезпечення допуску уповноважених посадових осіб до здійснення перевірки суб'єкта господарювання у разі безпідставної відмови та / або недопущення уповноважених посадових осіб.

Також потрібно завершити процес з імплементації Директиви Європейського парламенту і Ради Європи від 2012 р. «Про контроль великомасштабних аварій, пов'язаних із небезпечними речовинами» (СЕВЕЗО III), що дозволить, по-перше, зменшити кількість об'єктів підвищеної небезпеки та встановити європейські вимоги саме до тих

об'єктів, на яких надзвичайні ситуації можуть набути катастрофічних наслідків, а по-друге, послабити вимоги до менш небезпечних об'єктів.

Окрім того, імплементація зазначеної Директиви ЄС тісно пов'язана з реалізацією Конвенції про транскордонний вплив промислових аварій. Приєднання України до Конвенції сприятиме не лише підвищенню рівню промислової безпеки на національному рівні, але й відіграє важливу роль у посиленні регіональної та транскордонної співпраці. З цією метою необхідним є прийняття Закону України «Про приєднання України до Конвенції про транскордонний вплив промислових аварій».

З метою приведення окремих положень ДСНС у відповідність з нормами чинного законодавства невідкладним є прийняття постанов Кабінету Міністрів України, а саме [72]:

- «Про внесення зміни до пункту 9 Порядку подання і реєстрації декларації відповідності матеріально-технічної бази суб'єкта господарювання вимогам законодавства з питань пожежної безпеки» (стосовно реєстрації декларацій через Єдиний державний портал адміністративних послуг та скасування ведення паперових журналів обліку);
- «Про затвердження технічного регламенту засобів цивільного захисту» (стосовно надання ДСНС повноважень щодо здійснення державного ринкового нагляду засобів цивільного захисту);
- «Про затвердження технічного регламенту аерозольних розпилювачів» (стосовно надання ДСНС повноважень щодо здійснення державного ринкового нагляду аерозольних розпилювачів).

Вимагає перегляду нормативно-правові акти у сфері пожежної та техногенної безпеки, в частині зменшення тиску на бізнес, спрощення підприємницької діяльності та наближення національного законодавства у цій сфері до законодавства країн ЄС, імплементації європейських стандартів відповідно до Угоди про асоціацію України з ЄС, із запровадженням ризик-орієнтовного підходу до управління техногенною та пожежною безпекою.

Окрім того, доцільною є подальша реорганізація сил цивільного

захисту, розвиток місцевої пожежної охорони в територіальних громадах та формування руху добровільних пожежних-рятувальників.

Слід зазначити, що роботі з органами місцевого самоврядування приділяється значна увага, зокрема з надання ДСНС методичної та практичної допомоги щодо утворення пожежно-рятувальних підрозділів (пожежних частин) місцевої і добровільної пожежної охорони, завдяки чому за період 2016 – 2020 рр. органами місцевого самоврядування утворено 254 нові місцеві пожежні підрозділи.

Так, на кінець 2020 р. поряд з державними пожежно-рятувальними частинами завдання щодо захисту населення від пожеж виконують 1 тис. 189 місцевих та 130 добровільних пожежних команд, а також 1 тис. 438 добровільних пожежних дружин у населених пунктах.

Також продовжується робота щодо утворення в об'єднаних територіальних громадах Центрів безпеки: всього створено 28 таких Центрів, у складі яких функціонують пожежно-рятувальні підрозділи (Донецька – 13, Дніпропетровська, Полтавська – по 3, Вінницька, Рівненська – по 2, Івано-Франківська, Одеська, Херсонська, Черкаська, Чернівецька – по 1). Упродовж 2020 р. утворено 6 центрів безпеки у 5 областях (Донецька – 2, Вінницька, Дніпропетровська, Полтавська, Херсонська – по 1) [72].

Однак вказаній кількості Центрів безпеки в об'єднаних територіальних громадах недостатньо, що вимагає відповідного стимулювання на державному рівні утворення нових і підтримання існуючих місцевих пожежно-рятувальних підрозділів, що в кінцевому рахунку сприятиме скороченню часу реагування на пожежі, збільшенню обізнаності населення щодо дій у випадку надзвичайних ситуацій, збереженню людських життів та зменшенню матеріальних збитків.

Також потребує нормативно-правових змін система роботи з персоналом у питаннях підвищення рівня кадрового забезпечення осіб рядового і начальницького складу, державних службовців та інших категорій працівників, запобігання поширенню захворюваності на коронавірусну

хворобу COVID-19 серед персоналу системи ДСНС, удосконалення і адаптації до сучасних вимог нормативно-правової бази по роботі з кадрами, стимулювання та мотивації особового складу до продовження служби в ДСНС тощо.

Сучасні вимоги до підготовки фахівців для роботи у системі публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту надзвичайно високі, що потребує відповідних нормативно-правових змін. Адже суспільна трансформація в Україні та нове законодавство у сфері державного управління визначає перехід до сервісної держави, в рамках якої має сформуватися новий характер професійної діяльності у зазначеній сфері, яка містить згідно із Законом України «Про вищу освіту» та Національною рамкою кваліфікацій такі види управлінської діяльності: інформаційно-аналітичну; прогнозно-проектну; організаційно-управлінську; адміністративно-технологічну; комунікативно-консультативну; соціально-психологічну; науково-дослідну та педагогічну [62].

Це означає необхідність підготовки таких фахівців для роботи у системі публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, які здатні аналізувати державну політику на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях, готувати пропозиції стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проєктів, програм, концепцій, стратегій, проєктів законів та інших нормативно-правових актів, проєктів міжнародних договорів; забезпечувати реалізацію державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів; забезпечувати надання доступних і якісних адміністративних послуг; здійснювати державний нагляд та контроль за дотриманням законодавства, управлінням державними фінансовими ресурсами, майном та забезпечувати контроль за їх використанням; управляти персоналом державних органів; реалізовувати інші повноваження, визначені законодавством.

Аналіз систем підготовки фахівців служби цивільного захисту

розвинутих країн дозволяє стверджувати, що вони є ефективними, хоча й дещо відрізняються одна від одної. Вважаємо, що заслуговує на увагу впровадження у систему підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту України наступних положень:

- оптимізація кількості навчальних закладів у сфері цивільного захисту;
- збільшення кількості практичних занять для того, щоб майбутні працівники ДСНС могли приймати рішення в психологічно важкій атмосфері надзвичайної ситуації та мали змогу на освоєння техніки на практиці;
- впровадження підготовки парамедиків: рятувальник повинен не тільки якісно ліквідувати надзвичайну ситуацію, а ще й уміти надати необхідну невідкладну долікарняну допомогу;
- введення навчання фахівців для підрозділів добровільної пожежної охорони;
- поглиблення та покращення вивчення іноземних мов;
- введення принципово нових моделей підвищення кваліфікації, дистанційного навчання, застосування кращих зарубіжних освітніх практик, передбачення обов'язкового навчання з відривом від виробництва;
- потребує перегляду та внесення змін довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників ДСНС України щодо конкретизації кваліфікаційних вимог до кожної посади;
- система з підготовки кадрів для ДСНС потребує оптимізації в частині визначення обсягів підготовки фахівців окремих спеціальностей за державним замовленням;
- запровадження моделі підготовки фахівців служби цивільного захисту, що передбачає постійне навчання та удосконалення своїх професійних знань впродовж проходження служби (роботи);
- розробка механізму забезпечення комплексного моніторингу якості освіти та професійної діяльності молодих фахівців у сфері цивільного

захисту;

- запровадження заходів щодо контролю рівня знань та підвищення рівня практичної підготовки молодих фахівців, а саме: повноцінна долікарська підготовка рятувальників з отриманням статусу «рятувальник-парамедик»; створення незалежного центру оцінювання рівня підготовки молодих фахівців та запровадження єдиної системи параметрів вимірювання рівня знань [70].

Отже, незважаючи на те, що структура системи освіти ДСНС, що включає вищу, професійно-технічну та післядипломну освіту відповідає новітньому законодавству України у сфері освіти, проте у системі підготовки кадрів невизначена потреба у фахівцях освітнього ступеня «молодший бакалавр», потребує удосконалення порядку направлення на навчання та організація післядипломної освіти керівників вищої ланки. Професійно-технічні навчальні заклади ДСНС потребують фінансової та матеріально-технічної підтримки в умовах збільшення обсягів післядипломної освіти.

Отже, формування нової генерації фахівців у сфері цивільного захисту вимагає від них відповідних компетентностей, опанування різних видів управлінської діяльності, орієнтації на забезпечення публічних інтересів, прав і свобод громадян, вимагає відповідного реформування публічного управління та адміністрування і системи освіти у сфері цивільного захисту.

На наш погляд, у питаннях підготовки та підвищення кваліфікації кадрів для сфери цивільного захисту потрібно всебічно застосовувати психологічну складову, тобто, наприклад, враховувати особливості профорієнтації та професійно психологічного відбору до аварійно-рятувальних підрозділів.

Професійно психологічний відбір до підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій на даний час передбачений Порядком психологічного забезпечення в ДСНС [193], де він визначається, як комплекс заходів, за допомогою якого проводиться вивчення рівня розвитку професійно важливих якостей кандидатів на службу в аварійно-рятувальні

підрозділи та навчання у закладах вищої освіти.

Крім того, професійно психологічний відбір має прогностичну функцію стосовно успішності кандидата в займаній посаді. Існує також довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників у сфері цивільного захисту України, де є перелік основних робіт, які виконуються на різних посадах у сфері цивільного захисту, техногенної та пожежної безпеки й кваліфікаційні вимоги до них [188].

Так, Гонтаренко Л.О. зазначає, що ефективність професійної діяльності рятувальників залежить від комплексу професійно важливих якостей працівників і вважає за потрібне спиратися при професійно психологічному відборі на професіографічний опис [33].

Необхідність професійно психологічного відбору до аварійно-рятувальних підрозділів зумовлена не лише високими вимогами професії до психофізіологічних та психологічних характеристик рятувальника, високою ціною помилки під час виконання службових обов'язків, а й високою ймовірністю негативного впливу змісту та умов служби на функціональний стан організму людини, на ефективність та якість її життєдіяльності. У разі, коли психологічні чи психофізіологічні якості людини не повною мірою відповідають вимогам професії, проте вона мотивована саме на цю діяльність, існує ймовірність компенсації недостатніх якостей іншими. Практика має багато підтверджень успішної діяльності фахівців, які не відповідали критеріям відбору до професії. Складовою формування подібної мотивації є профорієнтаційна діяльність, висвітлення та популяризація особливостей професії серед широкого загалу молодих людей. А одним із напрямів популяризації професій екстремального профілю є вивчення та доведення до широкого загалу історії їх розвитку.

Вимагає істотного удосконалення також організаційно-економічний механізм публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні.

Публічне управління та адміністрування в сфері цивільного захисту

здійснюється органами управління, діяльність яких потребує системного удосконалення планування та організації заходів цивільного захисту [36], в тому числі економічного спрямування.

Удосконалення публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту має відбуватися за напрямками, до яких відносять державну стандартизацію, сертифікацію, експертизу, державний нагляд і контроль на відповідність вимогам у сфері цивільного захисту, ліцензування, а також страхування та економічні регулятори (податки, штрафи, санкції на відшкодування збитків, фонди, пільги тощо).

Стратегічне значення при модернізації та реформуванні в сфері цивільного захисту має механізм моніторингу, який виконує систематичне спостереження і контроль за об'єктами, процесами й системами захисту, прогнозу зон і наслідків ймовірних надзвичайних ситуацій, стану впровадження превентивних заходів щодо зменшення їхніх масштабів, збирання, оброблення, передавання та збереження зазначеної інформації.

Моніторинг має здійснюватися з використанням багатьох методів і засобів за принципом максимального залучення чинних організаційних структур суб'єктів моніторингу техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій [27].

Реалізація механізму моніторингу ускладнюється через прогалини та недоліки при формуванні статистики надзвичайних ситуацій. Тому в сучасних умовах є необхідність розробки науково обґрунтованої офіційно прийнятої статистики надзвичайних ситуацій. Наразі дані за однаковими показниками надзвичайних ситуацій в різних відомствах можуть кардинально відрізнятись. Висновки за такими даними часто носять суб'єктивний, відомчо зацікавлений, кон'юнктурний характер та суттєво відрізняються від висновків міжнародних експертів.

Окрім того, на державному рівні необхідно запровадити постійний моніторинг результативності та ефективності державної політики у сфері цивільного захисту, який мають здійснювати органи державної влади у тісній

співпраці з представниками інститутів громадянського суспільства. Формою контролю є проведення комплексних соціологічних досліджень, які мають відбуватися постійно та виконуватися на єдиній методологічній основі. Зазначені соціологічні дослідження дозволить розуміти наскільки діяльність органів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту всіх рівнів з інформування громадян відображаються на розумінні українцями сутності та змісту цивільного захисту, особливостей запобігання, протидії та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та кризових явищ.

Тому вирішення зазначеної проблеми має передбачати вдосконалення публічного управління та адміністрування на основі застосування інформаційно-аналітичної системи, як інструменту прийняття рішень регіональними й центральними органами управління, що забезпечує оперативне й ефективне управління процесами ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій у регіонах.

Таким чином, зважаючи на те, що цивільний захист є складовою національної безпеки, необхідно модернізувати обладнання та спеціальну техніку аварійно-рятувальних формувань, удосконалити процес збору даних офіційної статистики та сприяти формуванню єдиного інформаційного поля з метою реалізації швидкого моніторингу техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій.

Удосконалення інформаційно-комунікаційного механізму публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту має відбуватися у напрямку покращення інформаційного забезпечення агітаційно-профілактичної діяльності.

Саме проблема забезпечення безпеки життєдіяльності завжди залишається актуальною, адже людство потребує комфортного і травмобезпечного існування. Оскільки людський фактор має вирішальне значення в проблемі виникнення надзвичайних ситуацій, необхідно змінити суспільну свідомість, застосовуючи відповідні профілактичні форми впливу і передові інформаційні технології. До таких форм належать агітація,

популяризація, навчання, інформування про заходи протидії надзвичайним ситуаціям, що є одним з пріоритетних напрямків публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту. Саме тому публічне управління та адміністрування має бути спрямоване на зниження ризиків виникнення надзвичайних ситуацій з вини людини, а також ризиків природного характеру.

Для забезпечення ефективності агітаційно-профілактичної діяльності в сфері цивільного захисту необхідно на практиці застосовувати форми, методи і засоби популяризації, використовувати інформаційні та навчальні матеріали в необхідному обсязі з урахуванням вікових, психологічних і фізіологічних особливостей різних груп населення. Особливе значення в цьому зв'язку набуває вміння і готовність фахівців ДСНС України до діяльності в цьому напрямку. Від якості отриманих в процесі навчання знань в сфері сучасних підходів до організації агітаційно-профілактичної діяльності, сформованих умінь і навичок, залежить успішність фахівця в його професійній діяльності, його здатність вирішувати професійні завдання в зазначеній сфері [25; 52].

В цілому агітаційно-профілактична діяльність повинна бути плановою, скоординованою, враховувати особливості об'єкту впливу, має бути поставлена на професійну основу. Разом з тим, на даний час цілеспрямована і скоординована робота з агітаційно-профілактичної діяльності здійснюється в основному серед дітей. Представники інших вікових груп населення не повною мірою охоплені цією роботою. Практика доводить, що багато труднощів і помилок в агітаційно-профілактичній роботі серед населення викликані недостатністю підготовлених кваліфікованих кадрів у цій сфері.

Проведені соціологічні дослідження свідчать, що основний обсяг знань з протидії надзвичайним ситуаціям населення набуває, спілкуючись з працівниками ДСНС. Від того наскільки фахівці готові професійно здійснювати агітаційно-профілактичну роботу, багато в чому, залежить її ефективність. Адже агітаційно-профілактична діяльність являє собою сферу

професійної і громадської діяльності з розповсюдження в суспільстві ідей забезпечення різних видів безпеки, формування у мас певного світогляду.

Важливим напрямком удосконалення державної політики у сфері забезпечення безпеки життєдіяльності є навчання та інформування знань в сфері цивільного захисту від надзвичайних ситуацій, пожежної безпеки та безпеки людей. Тому основну увагу необхідно приділяти організації агітаційно-профілактичної діяльності в сфері безпеки життєдіяльності з метою формування певних знань, уявлень та емоційних станів, а також надання позитивного впливу на життєву позицію людей, соціальних груп і суспільства в цілому.

План заходів органів державної влади та місцевого самоврядування щодо інформуванні населення про заходи протидії надзвичайним ситуаціям включають, зокрема:

- забезпечення інформування населення через друковані та електронні засоби масової інформації;

- проведення в населених пунктах зібрань з жителями, на яких надається інформація про стан безпеки та необхідні заходи протидії різним видам безпеки;

- інформування громадян про заходи протидії надзвичайним ситуаціям за допомогою гучномовного зв'язку, відеороликів, наявних електронних засобів передачі інформації в державних установах, на підприємствах, в громадському транспорті, в торгових центрах тощо.

- видання і розповсюдження научної агітації на протибезпекову тематику;

Результатом дії з інформування населення через засоби масової інформації про надзвичайні ситуації, заходи щодо забезпечення безпеки населення і територій, прийоми та способи захисту є доведення відповідної інформації через засоби масової інформації, а також організація та реалізація захисних заходів відповідно до ситуації, яка виникла.

Від якості підготовлених матеріалів і правильної організації їх

розміщення, в тому числі в засобах масової інформації, багато в чому залежить і досягнення бажаного результату. Агітаційно-профілактичні тексти повинні не тільки привернути увагу і викликати інтерес читачів, слухачів, глядачів, а й спонукати їх до оцінки наявних фактів, готовності до дій, спрямованих на забезпечення, як власної, так і колективної безпеки. Отже важливо забезпечити ту мотивацію, яка здатна спонукати людину до відповідних дій.

Форми й види агітаційно-профілактичної діяльності у сфері цивільного захисту на місцевому рівні потрібно постійно розвивати і вдосконалювати, використовуючи при цьому найрізноманітніші засоби з урахуванням соціальних, національних і природних особливостей місцевості. Необхідно більш активно використовувати можливості засобів масової інформації всіх видів для оповіщення населення, в тому числі за допомогою автоматизованої системи централізованого оповіщення населення, особливості побудови та функції якої наведено на рис. 4.6.

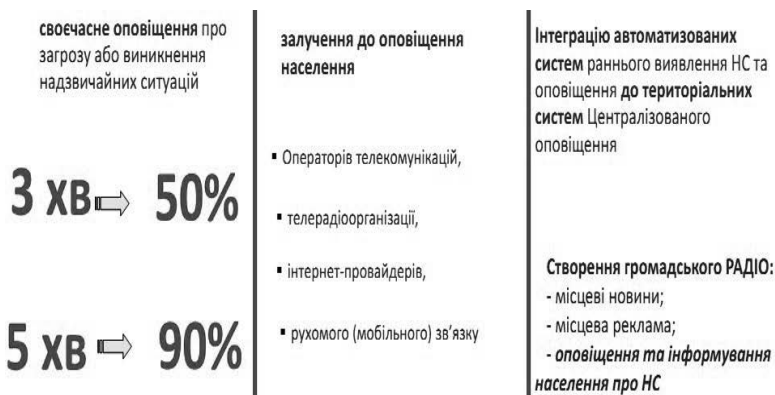


Рис. 4.6. Особливості побудови та функції автоматизованої системи централізованого оповіщення населення [1].

Беручи до уваги значення і можливості агітаційно-профілактичної

діяльності у виробленні свідомості та осмисленої з точки зору безпеки поведінки людей, організацію цієї роботи необхідно здійснювати на науковій основі. Тому особливого значення в цьому зв'язку набуває питання якості підготовки фахівців у сфері цивільного захисту та їх готовність здійснювати агітаційно-профілактичну роботу серед різних груп населення, як з дітьми, так і з дорослими, в тому числі з громадянами похилого віку та інвалідами.

Необхідно на офіційному YouTube каналі ДСНС та сторінці Facebook постійно публікувати відеоролики, коментарі, поради з безпечної життєдіяльності населення, застереження, героїчні вчинки пожежних, рятувальників тощо. А територіальними органами ДСНС, відповідальними за взаємодію із засобами масової інформації та комунікацію із громадськістю необхідно постійно проводити агітаційно-пропагандистську роботу щодо інформування населення про їх дії під час різних надзвичайних ситуацій.

Слід зазначити, що починаючи з 2004 р., Державною службою України з надзвичайних ситуацій проводиться Всеукраїнська громадська акція «Запобігти. Врятувати. Допомогти», яка є надзвичайно необхідною для підвищення результативності механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні, адже головним завданням цієї акції є проведення масово-роз'яснювальної, профілактичної роботи серед населення з питань безпеки у всіх сферах життєдіяльності [190]. І тому надзвичайно важливо, щоб саме цей інструмент інформаційно-комунікаційного механізму публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту спрацьовував уже на першій стадії – «запобігання» надзвичайним ситуаціям, що, безумовно, сприятиме захисту життя і здоров'я громадян, а також захисту територій, навколишнього природного середовища та майна від надзвичайних ситуацій.

Необхідним і дуже важливим напрямком удосконалення інформаційно-комунікаційного механізму публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту є також покращення роботи щодо мотивації рятувальників.

Так, українські науковці при дослідженні питань публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту вивчають досвід розвинутих країн і це, звісно, необхідно. Однак, на наш погляд, не можна порівнювати, в яких країнах рятувальники кращі та професійніші. Можна говорити про те, де краща структура, організація, сучасніша техніка, але в менш розвинутих країнах віддача рятувальників в роботі може бути більшою, ніж у найзаможніших, і це потрібно розуміти й враховувати в публічно управлінській практиці. Україні потрібно зазирнути в свою історію і зрозуміти, що у нас було і є не гірше, ніж в інших країнах світу.

Наприклад, свого часу Україна була в лідерах пожежно-рятувальної справи, а на початку ХХ сторіччя сучасники вважали пожежну службу міста Києва найкращою в Європі [23].

Основна мотивація рятувальника повинна базуватися на гордості за свою професію: це той фундамент, на якому потрібно робити надбудову.

Візьмемо, наприклад, Німеччину. Запитуємо, ким ви працюєте? Людина гордо відповідає – пожежник! У суспільстві гордо кажуть – він пожежник! В Україні запитуємо, чуємо ніякову відповідь – пожежним... І всі навколо, ледве не зі зневагою – а-а-а, він пожежним працює... Ось вам і різниця в філософії і в сприйнятті суспільства. Чому так сталося? Тому що в Україні приділяється недостатньо уваги створенню позитивного іміджу представника професії рятувальника, які є справжніми героями! Якщо військовий йде на війну, він знає, що з цього боку – свої, а з іншого - ворог. А на пожежі ризик кожену секунду, тому що зусібч завжди невідомість. Той, хто стикався у важку хвилину з роботою рятувальників, бачив реальну сторону цієї професії. Коли щось трапиться, всі чекають, коли приїдуть рятувальники, адже чекають на порятунок. Слова «бойова готовність» і «бойова підготовка» для рятувальників не пустий звук, а повсякденна робота.

Так, наприклад, у 1986 р. в Чорнобилі пожежні Прип'яті показали, наскільки люди готові до самопожертви. Хтось каже, мовляв, полізли в пекло, бо не знали... Знали! На наше глибоке переконання, кожна людина,

яка постійно працює в надзвичайній обстановці, має почуття самозбереження, загострене відчуття небезпеки, вона може не знати, але відчуває надвисокий ступінь ризику. І попри це – готова пожертвувати власним життям заради порятунку інших, порятунку, без перебільшення світу, як це було, наприклад, при ліквідації пожежі на Чорнобильській АЕС [23].

Тому професія пожежного, рятувальника в Україні у свідомості всього суспільства має бути піднесена до найвищого рівня, адже вони приходять на допомогу під час пожеж, аварій, стихійних лих, катастроф тощо. Пожежних-рятувальників залучають і тоді, коли потрібно організувати пошуки дитини, що зникла, усунути з дороги дерево, що заважає рухові. Вони допомагають витягнути з урвища коня, усунути гніздо шершнів, не відмовляються допомогти й тоді, коли виникне потреба зняти kota з високого дерева. Надзвичайно важливим завданням з огляду на дедалі зростаючу кількість дорожньо-транспортних пригод в Україні є надання допомоги при автокатастрофах. А ще висотні новобудови, будівельні матеріали, різноманітність широко використовуваних синтетичних та хімічних засобів, вимагають від пожежників глибоких знань про їхні властивості та реакцію під час горіння, а також досконалого знайомства із засобами їх гасіння, нейтралізації, дезінфекції, дезактивації тощо. Окрім того, діяльність рятувальників не обмежується лише рятувальними діями та гасінням пожеж, їхня праця також полягає в регулярних навчаннях з підвищення професійної майстерності, чергування, під час яких їм належить бути у постійній готовності брати участь в рятувальних акціях [23].

Окрім того, відповідна мотивація рятувальника повинна базуватися на історії своєї професії: це також той фундамент, на якому потрібно робити надбудову.

Так, коли закінчилися царські часи, і настали радянські, одним із перших указів нової влади була вказівка поміняти на формі пожежників дорогі мідні гудзики на дешеві залізні. Здавалося б, дрібниця, але дуже вже

символічно. Це спрощення, на жаль, дійшло й до сьогоднішнього часу – багато в чому через те, що ми не знаємо своєї історії.

Тому, на наше глибоке переконання, в системі ДСНС України, в службовій підготовці, в підготовці у вищих навчальних закладах мусить бути такі навчальні дисципліни, як: «Історія цивільного захисту України» та «Історія пожежної охорони України», адже це одна з основ нашої системи для мотивації співробітників в роботі, гордості причетністю до організації.

Отже, пожежно-рятувальною справою повинен займатися фахівець-професіонал, і це не тільки необхідний обсяг знань, але і любов до своєї професії. Підготовка рятувальника включає в себе вивчення теплофізики, механіки, опору матеріалів, спецхімії, тактики гасіння пожеж. Без цього неможлива ефективна робота пожежно-рятувальних підрозділів. Змінювалися політичні устрої, технологічні уклади, але суть професії залишалася незмінною. Місія – рятувати людей від стихійних лих та надзвичайних ситуацій. Покликання пожежного полягає не лише в тому щоб гасити пожежі, пожежний-рятувальник – це людина, яка рятує життя інших і вміє це робити, у якої є внутрішня потреба таких дій. І завдання пожежних – порятунок людей і матеріальних цінностей.

Тому головне завдання при вивченні історії пожежно-рятувальної служби, яка розвивалася разом із розвитком людства, - нагадати, що традиції пожежних і рятувальників, їх готовність до самопожертви йдуть з глибини століть, що, в тому числі, дозволить працівникам системи пожежної охорони, служби порятунку отримали нову мотивацію.

Отже, історія пожежно-рятувальної служби на території сучасної України об'ємна і багатогранна, наповнена долями відданих своїй справі людей, прикладами героїзму і самопожертви, що потрібно враховувати в публічно управлінській практиці та при підготовці та перепідготовці фахівців у сфері цивільного захисту в сучасних умовах.

В цілому, до основних напрямів удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні в

сучасних умовах доцільно віднести наступні:

- поглиблення процесів європейської та євроатлантичної інтеграції, в тому числі у питаннях цивільного захисту шляхом: реформування системи ДСНС з метою підвищення взаємосумісності підрозділів ДСНС з підрозділами відповідних органів держав – членів НАТО та ЄС; здійснення спільних заходів у сфері гуманітарного розмінування; розвиток єдиної авіаційної системи безпеки та цивільного захисту; оцінка ризиків виникнення надзвичайних ситуацій; дотримання принципів гендерної рівності у сфері цивільного захисту тощо;

- створення європейського хаба авіаційної безпеки, що передбачає, зокрема, побудову Ситуаційного центру моніторингу, який аналізуватиме супутникові термознімки, а отримана інформація дозволить ліквідувати надзвичайні ситуації та стихійні лиха на ранній стадії;

- виправлення існуючих прорахунків в системі публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту процесом навчання громадян України відповідним діям в умовах надзвичайних ситуацій та кризових явищ, адже населення ще не готове належним чином реагувати на існуючі сучасні виклики та ризики у питаннях попередження та протидії надзвичайним ситуаціям і кризовим явищам;

- збільшення кількості добровільних пожежних команд, особливо в сільській місцевості;

- ініціювання та сприяння на державному рівні проєкту щодо створення супутникової мережі – групи з низькоорбітальних супутників для збору інформації для прогнозування стихійних лих і моніторингу надзвичайних ситуацій, враховуючи той факт, що Україна є космічною державою;

- створення спеціальної системи сповіщення в Україні, яка передбачає інформування при необхідності всіх громадян про надзвичайні ситуації в країні в режимі реального часу на основі сучасних інформаційно-комунікаційних технологій;

- проведення масштабної кампанії з інформування населення про мінні загрози шляхом: проведення семінарів з підвищення рівня кваліфікації вихователів, вчителів, викладачів закладів освіти, які проводять навчання з мінної небезпеки; надання макетів мін і вибухонебезпечних предметів для наочного навчання безпечної поведінки дітей та дорослих; ознайомлення зі Стандартом протимінної діяльності з інформування про мінну небезпеку, який населення східних регіонів зможуть застосовувати, щоб зберегти своє життя і здоров'я [16; 24; 38].

Також важливим напрямом удосконалення системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту є запровадження комплексного механізму передбачення можливих ризиків та наслідків, що виникають у ході перетворень та реформ у зазначеній сфері (одночасність, проведення кількох реформ, які можуть суперечити одна одній, неврахування принципу поступовості проведення відповідних перетворень, шаблонність адміністративно-організаційних та методичних підходів, «сліпе» копіювання існуючого іноземного досвіду, невідповідність та неузгодженість нормативно-правових актів у сфері цивільного захисту, малопоінформованість громадськості, нівелювання та неврахування трансформаційних процесів на нижчих рівнях організації влади) для їх локалізації, ліквідації і запобігання подальшому переростанню у загрози [18].

Тобто, подальше удосконалення публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту на основі зазначеного комплексного механізму має бути одним із пріоритетних завдань держави щодо розвитку зазначеної сфери, як важливої передумови сталого розвитку держави, а саме безпекової складової.

Отже, в сучасних умовах існуючих глобальних викликів та ризиків особливого значення набуває побудова дієвої та результативної системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні шляхом удосконалення існуючих механізмів її реалізації (в тому числі через внесення відповідних змін до Кодексу цивільного захисту

України), їх адаптації до європейського законодавства в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції України, активного міжнародного співробітництва у зазначеній сфері.

При цьому для ефективного та результативного удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, на наш погляд, не достатньо лише визначення загального євроінтеграційного та євроатлантичного курсу розвитку держави, в тому числі у сфері цивільного захисту, необхідно конкретизувати цілі державної політики, як поточні, так і на довгострокову перспективу, а також сформулювати відповідні пріоритети та напрацювати моделі та механізми координації інституцій та інститутів, що мають відігравати провідну роль в питаннях подальшого реформування системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах існуючих викликів та ризиків сьогодення.

ВИСНОВКИ

1. Встановлено, що загальносвітові тенденції трансформації суспільних систем і динамізм формування глобального простору весь час супроводжуються прискореним розвитком науки, техніки і технологій, в тому числі в безпековій сфері. Однак безпековому аспекту еволюційного розвитку людства досить часто не приділяється належної уваги, що зумовлює посилення наукового інтересу до проблем зародження, становлення та системної трансформації системи цивільного захисту в контексті необхідності дотримання безпекових гарантій, стандартів та інтересів еволюційного розвитку цивілізації. Тому подальший розвиток сфери цивільного захисту слід розглядати в контексті історичних процесів, еволюція та удосконалення яких рухалися разом із розвитком цивілізації, і в усьому світі відбувалося майже одночасно, адже якщо прогресивна новація впроваджувалася в одній країні, незабаром передовий досвід поширювався й на інші країни і навіть континенти. Таким чином, сучасний розвиток сфери цивільного захисту в Україні має безумовно базуватися, в тому числі на давніх історичних традиціях у їх системному і комплексному взаємовпливі та взаєморозвитку протягом багатьох століть української історії.

2. З'ясовано, що історична трансформація сучасного цивілізаційного простору супроводжується глибокими соціальними протиріччями через невирішеність безпекових питань, що зумовлює посилення наукового інтересу до проблем зародження та становлення системи цивільного захисту в контексті необхідності дотримання безпекової траєкторії еволюційного розвитку людства, в тому числі на теренах сучасної України. Тому важливим науково-практичним завданням стає аналіз еволюційних чинників формування та реалізації публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в історії України, що потребує певного узагальнення та обґрунтування відповідних висновків з метою подальшого удосконалення

розуміння сутності та змісту наукових дефініцій «публічне управління та адміністрування у сфері цивільного захисту» та «механізм публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту».

3. Обгрунтовано теоретико-методологічні засади дослідження публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту на основі застосування широкого міждисциплінарного підходу, що враховує об'єктивні закономірності та досягнення філософії, публічного управління та адміністрування, економічної теорії, політології, психології, соціології та інших наук про суспільство, людину, навколишнє середовище, що вивчають об'єктивні закономірності розвитку природи, суспільства, держави, людини. Фундаментальним аксіоматичним постулатом розвитку сфери цивільного захисту має стати ідея про органічну єдність та взаємозалежність безпекової, соціальної, економічної, екологічної, кліматичної та інших складових. В умовах необхідності забезпечення відповідного рівня захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій та переходу країни до сталого розвитку методологічною основою є системний підхід, який дозволяє реалізувати всі функції публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, забезпечити узгодження діяльності всіх інституцій, діяльність яких спрямована на формування і розвиток сфери цивільного захисту, як необхідної передумови запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, реагування на надзвичайні ситуації та ліквідації їх наслідків у мирний час та в особливий період.

4. Запропоновано визначати публічне управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, як цілеспрямовану, передбачувану, в межах діючого законодавства діяльність органів державного управління та місцевого самоврядування, інших публічних інституцій через сукупність відповідних принципів, форм, методів, інструментів, засобів, важелів, стимулів, механізмів, а також застосування комплексу правових, соціально-економічних, політичних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних та інших заходів з метою запобігання виникнення надзвичайних ситуацій,

реагування на надзвичайні ситуації та ліквідації їх наслідків у мирний час та в особливий період. Механізм публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту представляє собою сукупність принципів, форм, методів, інструментів, засобів, важелів, стимулів, заходів (правових, соціально-економічних, політичних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних та інших) та спосіб (правила) їх застосування суб'єктом по відношенню до об'єкта в межах діючого законодавства з метою запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, реагування на надзвичайні ситуації та ліквідації їх наслідків у мирний час та в особливий період.

5. Визначено, що в сучасних умовах саме безпековий розвиток суспільства та територій є стрижнем, навколо якого побудовані стратегії сталого розвитку провідних країн світу, а основними тенденціями у публічному управлінні та адмініструванні у сфері цивільного захисту є: демократизація; інтернаціоналізація; децентралізація; впровадження державно-громадського управління, а його функціонування спрямовано на захист населення та економіки від наслідків стихійних лих, аварій, катастроф, військових конфліктів тощо. Забезпечення цивільної захисту в зарубіжних країнах організаційно входить до складу певного органу виконавчої влади, який забезпечує організаційно-правову (інституційну) побудову системи цивільного захисту та забезпечує високу ефективність та результативність її діяльності. У більшості країн світу для вирішення завдань попередження і ліквідації надзвичайних ситуацій, а також завдань цивільної оборони створені спеціалізовані державні системи, основними завдання яких є: організація та здійснення заходів з профілактики природних і техногенних катастроф, підготовка до їх можливого виникнення; попередження, прогнозування, планування, оповіщення населення; ліквідація наслідків аварій, катастроф, стихійних лих, а також застосування можливим супротивником сучасних засобів ураження.

6. Проаналізовано сучасний рівень цивільного захисту населення та територій від надзвичайних ситуацій в Україні (а саме, кількість

надзвичайних ситуацій техногенного, природного та соціального характеру та їх наслідки) та з'ясовано наявність негативних тенденцій в зазначеній сфері і неповну відповідність пріоритетам сталого розвитку країни, які декларуються всіма стратегічними документами, прийнятими на державному рівні в Україні в сучасних умовах. Адже, хоча кількість надзвичайних ситуацій за останні десять років на території України є відносно стабільною, однак достатньо значною, їх перебіг супроводжується досить великою кількістю постраждалих та загиблих, а також збільшенням матеріальних збитків. Рівень ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру залишається досить високим для більшості регіонів України. Надзвичайні ситуації останніми роками стають більш різноманітними і нетиповими, що ускладнює можливість швидкого й належного реагування на них, через відсутність напрацьованого алгоритму дій, як в системі публічного управління та адміністрування, так і серед населення України. Отже, в сучасних умовах система публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту України в цілому забезпечує виконання покладених на неї функцій та завдань, хоча і не є досконалою та потребує підвищення ефективності та результативності.

7. Встановлено, що поряд з наявними позитивними зрушеннями, існує комплекс проблем та суперечностей, що стримують підвищення ефективності та результативності публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, що вимагає зміни ролі цивільного захисту, перетворення його з витратного фактора в продуктивний соціально-безпековий фактор сталого розвитку країни, що можливо лише за умови підсилення публічно-управлінського впливу на підвищення рівня цивільного захисту населення країни. Потребують вирішення наступні проблеми та суперечності системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні: недосконалість нормативно-правового забезпечення сфери цивільного захисту у порівнянні з передовими зарубіжними практиками та невідповідність Угоді про асоціацію між

Україною та ЄС; недостатній рівень матеріально-технічної та фінансової державної підтримки рятувальників та рятувальних служб; недосконалість системи управління рятувальними службами; недостатність ефективності навчання населення та фахівців у сфері цивільного захисту відповідним діям в умовах надзвичайних ситуацій; недостатній рівень міжнародного співробітництва України у сфері цивільного захисту.

8. Визначено, що європейська інтеграція є наскрізним вектором подальшого реформування країни і модернізації сфери цивільного захисту, і органи державної влади та місцевого самоврядування мають це всебічно враховувати, в тому числі в межах виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Адже виконання Угоди про асоціацію у контексті досягнення Цілей сталого розвитку, як всеосяжного і орієнтованого на інтереси людини, пакету цілей та завдань у зрівноважений та комплексний спосіб, сприятиме забезпеченню сталого розвитку України у безпековому, економічному, соціальному, екологічному та інших вимірах. При цьому, важливою складовою удосконалення системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту є підготовка кваліфікованих фахівців у сфері цивільного захисту зі знанням європейського права в зазначеній сфері. Необхідно забезпечити під час розроблення та перегляду стандартів вищої освіти всіх рівнів за спеціальностями, пов'язаними зі сферою цивільного захисту, європейських вимог до освітніх програм із зазначених питань, а також забезпечити підвищення професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування з питань цивільного захисту, в тому числі шляхом проведення курсів перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців з використанням сучасних методів, форм і засобів навчання. Достатній науковий та фаховий потенціал дасть можливість пришвидшити процес злиття законодавств, забезпечити його якість та сформувані єдині підходи, стратегію та пріоритетні напрямки удосконалення відповідних механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного

захисту. Сприйняття європейського права, реформування системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту згідно з правовими стандартами та загальними принципами західного права сприятимуть безпековому розвитку України в довгостроковій перспективі.

9. Доведено, що важливою складовою стратегії подальшої модернізації системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту має бути євроатлантичний вектор розвитку України. Тобто в сучасних умовах державна політика України, яка спрямована на вступ до НАТО має передбачати відповідну зміну не тільки політичних, економічних, соціальних, екологічних, а й безпекових аспектів розвитку нашої держави, в тому числі у сфері цивільного захисту. Зазначений вектор розвитку нашої країни потребує відповідних реформ щодо удосконалення існуючих механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту (адже Україна проголосила вступ до НАТО одним зі стратегічних питань державної політики і про цей вибір яскраво свідчить внесення відповідних змін до Конституції України). При цьому, ключові завдання органів публічної влади всіх рівнів полягають в тому, щоб, спираючись на існуючу інституційно-правову систему, використовувати та удосконалюючи відповідні механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту, а також мобілізувавши наявні ресурси (людські, територіальні, адміністративно-організаційні, матеріально-технічні, фінансові тощо), забезпечити виконання визначених норм, правил, процедур міжінституційної координації та співробітництва ключових виконавців та стейкхолдерів у сфері євроатлантичної інтеграції України з метою вирішення відповідних завдань у сфері цивільного захисту, а саме запобігання та ліквідація надзвичайних ситуацій та кризових явищ.

10. Обґрунтовано напрями удосконалення публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду з метою забезпечення можливостей щодо цілеспрямованого безпекового розвитку суспільства та досягнення Цілей

сталого розвитку України на період до 2030 р. В контексті перебудови та модернізації системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні для розв'язання існуючих проблем та суперечностей необхідно приділяти пріоритетну увагу, насамперед: подальшому реформуванню системи ДСНС України з метою впровадження сучасних європейських підходів у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, забезпечення пожежної та техногенної безпеки, а також здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної, техногенної безпеки та діяльності аварійно-рятувальних служб; розроблення заходів щодо інтеграції України до Механізму цивільного захисту Європейського Союзу; перехід від системи державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки до ефективної системи запобігання надзвичайним ситуаціям та профілактики пожеж; пріоритетності питань прогнозування та запобігання виникнення надзвичайних ситуацій різних типів і видів, відпрацювання можливих сценаріїв їх розвитку, а також організації заходів цивільного захисту та оперативному реагуванню на їх виникнення; внесенню відповідних змін до Кодексу цивільного захисту України з метою їх адаптації до європейського законодавства в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції України та активізації міжнародного співробітництва у сфері цивільного захисту; конкретизації цілей державної політики, як поточних, так і на довгострокову перспективу з метою формулювання відповідних пріоритетів та напрацювання моделей та механізмів координації інституцій та інститутів, що мають відігравати провідну роль в питаннях подальшого реформування системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах існуючих викликів та ризиків сьогодення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Актуальні проблеми забезпечення цивільного захисту населення і територій територіальних громад в умовах реформування місцевого самоврядування в Україні. URL.: https://www.slideshare.net/MIA_Ukraine/ss-77467969.

2. Амосов О. Ю. Перетворення механізмів державного регулювання економічного розвитку. Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр.: у 2 ч. / за заг. ред. Г. І. Мостового, Г. І. Одинцової. Х. : ХарPI НАДУ, 2001. Ч. 2. С. 10–16.

3. Андреев С. О. Державні системи цивільного захисту: інституціональні засади та проблеми розвитку : монографія / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Харків : Тім Пабліш Груп, 2017. 432 с.

4. Андреев С.О. Основні недоліки організаційних засад функціонування єдиної державної системи цивільного захисту на нинішньому етапі її розвитку. Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львів : Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2014. Вип. 39. С. 219-230.

5. Андреева Т.Є., Гетьман О.А., Терещенко Д.А. Процесний підхід до управління кадровим потенціалом органів державної влади. Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2018. № 4 (63). С. 199-206. URL.: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpdu_2018_4_31.

6. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. К. : Омега-Л, 2004. 584 с.

7. Антикризове управління національною економікою : монографія / І. Малий, І. Радіонова, Л. Ємельяненко та ін. / за заг. ред. І. Малого. К.: КНЕУ, 2017. 368 с.

8. Базарна О.В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління. URL.: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vsunu/

2012_1_2/Bazarna.pdf.

9. Бакуменко В. Д. Державна політика. Енцикл. Держ. упр. : у 8 т. / наук.-ред.колегія : Ю. В. Ковбасюк [та ін.]; Нац. Акад. держ. упр. При Президентові України. Київ : НАДУ, 2011. Т.4 : Галузеве управління. С. 122–123.

10. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення : Навчальний посібник. К. : ВПЦ АМУ, 2011. 444 с.

11. Бакуменко В.Д. Системно-ситуаційний аналіз державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України / Механізми регулювання інтеграційних процесів в Україні: навч. посіб. / [І.В. Артьомов, В.Д. Бакуменко, В.Д. Бондаренко та ін.]. Ужгород: Ліра, 2009. С. 81-99.

12. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: монографія. К.: Вид-во УАДУ, 2000. 328 с.

13. Безуглов О.Є. Особливості підготовки фахівців для пожежно-рятувальної справи у республіці Польща. Бюлетень № 2 (6), 2003 р. URL: [http://edumns.org.ua/nmc/9/N2\(6\)_03.doc](http://edumns.org.ua/nmc/9/N2(6)_03.doc).

14. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество: опыт социального прогнозирования. Перевод с английского. Изд. 2-ое, испр. и доп. К. :Academia, 2004. 788 с.

15. Бельский А. Спасательная работа в Финляндии // Гражданская защита, № 6, 1998. С. 31.

16. Бойко О.А. Державне управління у сфері цивільного захисту: грані міжнародного співробітництва в контексті євроінтеграції України // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Вип. 1 (58) : Ч.1 Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2019. С. 123-130.

17. Бойчук М.А. Влада і громадянське суспільство: механізми

- взаємодії: Монографія. К.: Вид-во НПУ імені М. П. Драгоманова, 2007. 211 с.
18. Бутівченко С.В. Пріоритетні напрями європейської інтеграції України та механізми їх регулювання // Механізми регулювання інтеграційних процесів в Україні: навч. посіб. / [І.В. Артьомов, В.Д. Бакуменко, В.Д. Бондаренко та ін.]. Ужгород: Ліра, 2009. С. 139-161.
19. Василенко И.А. Государственное управление в странах Запада; США, Великобритания, Франция, Германия : учеб. пособие. М : Логос, 2000. - 200 с.
20. Васильєва О.І., Васильєва Н.В. Концептуальні засади сталого розвитку територіальних громад / Інвестиції: практика та досвід, № 8. 2018, С. 74 – 78.
21. Висоцький О.Ю., Висоцька О.Є., Шаров Ю.П. Основи державного управління: Конспект лекцій. У двох частинах. Частина І. Дніпропетровськ: НМетАУ, 2008. 52 с.
22. Вітер Д. В. Адаптація законодавства України до вимог Європейського Союзу // Механізми регулювання інтеграційних процесів в Україні: навч. посіб. / [І.В.Артьомов, В.Д.Бакуменко, В.Д.Бондаренко та ін.]. Ужгород: Ліра, 2009. С. 209-226.
23. Вогнеборці. Історія пожежництва на теренах сучасної України: [Науково-популярне видання]. Київ: ТОВ «Київська книжково-журнальна фабрика», 2018, 460 с.
24. Волянський П.Б., Євсюков О.П., Терент'єва А.В. Імплементация світового досвіду підвищення кваліфікації державних службовців з урахуванням специфіки сфери цивільного захисту// Державне управління. Науковий збірник ІДУЦЗ. 2015. Вип. № 3. С. 56-63.
25. Волянський П.Б., Талан І.С. Організаційно-правове забезпечення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях // Інвестиції: практика та досвід № 5 : Вид-во ТОВ «ДКС-центр», 2015. С. 86 – 91. URL : <http://www.investplan.com.ua/?n=5&y=2015>.
26. Вороб'єв Ю.В. В американском «МЧС» // Гражданская защита, №

1, 1997. С. 25-26.

27. Гаман П. Управління єдиною системою цивільного захисту на державному рівні. URL: <https://ns-plus.com.ua/2019/03/08/upravlinnya-yedynoyu-systemoyu-tsyvilnogo-zahystuna-derzhavnomu-rivni-2/>.

28. Гладун О.М. Нариси з демографічної історії України ХХ століття: Монографія. НАН України, Ін-т демограф. та соціальн. дослідж. ім. М.В. Птухи. Київ, 2018. 224 с.

29. Глебова И.Н. Испытание огнем. Очерк истории Харьковской пожарной охраны, Харьков, издательство «Прапор», 1991.

30. Глосарій Програми розвитку ООН. URL.: <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary/>.

31. Головаха Є., Паніна Н. Соціальні зміни в Україні: пострадянська деінституціоналізація і особливості становлення нових соціальних інститутів Політична думка. 2001. № 4. С. 3-24.

32. Голубев С., Зильберштейн Ф., Савельев П. Пожарное дело в СССР. Стройиздат, М., 1967. 235 с.

33. Гонтаренко Л.О. Деякі підходи щодо побудови психограми працівників чергово-диспетчерської служби екстреного виклику МНС України // Збірник тез Міжнародного науково-практичного круглого столу (м. Київ, 26.09.2019) наукових праць інституту психології ім. Г. С. Костюка АПН України / за ред. С. Д. Максименка. Київ: Логос, 2006. Т. 7. Вип. 9. С. 43–53.

34. Гошко Т. Нариси з історії Магдебурзького права в Україні XIV – початку XVI століття Л. 2002. 244.

35. Гражданская оборона некоторых зарубежных стран. URL: <https://ohranatrud-ua.ru/grazhdanskaya-oborona/956-grazhdanskaya-oborona-v-zarubezhnykh-stranakh.html>.

36. Гудович О. Д., Тищенко В. О. Механізми планування діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту України. Науковий Вісник академії муніципального управління : зб. наук. пр. 2013. Вип. 4. С. 97.

37. Двадцять п'ять років на варті. Черкаський інститут пожежної безпеки ім. Героїв Чорнобиля. Короткий історичний нарис. Кол. авторів. Черкаси, 1998 р. 314 с.

38. Денис Монастирський презентував пріоритетні напрями діяльності МВС. URL :<https://zk.dsns.gov.ua/ua/Ostanni-novini/14673.html>.

39. Державне регулювання економіки / С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко та ін. К.: КНЕУ. 2000. 316 с.

40. Державне управління: навчальний посібник / Малиновський В.Я. К., 2003. 576 с.

41. Державне управління : підручник / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васша ; за ред. А.Ф. Мельник. К. : Знання, 2009. 582 с.

42. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація. монографія / кол. авт. ; відп. ред. П.Р. Нижник. К. : УАДУ, 1997. 448 с.

43. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: навчальний посібник/ ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко. Львів: Видавництво Національного ун-ту "Львівська політехніка", 2002. 352 с.

44. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження КМУ від 24 черв. 2016 р. № 474-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/474-2016-%D1%80#n9>.

45. Деякі питання удосконалення системи моніторингу та оцінки результативності реалізації державної регіональної політики. Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2017 р. № 1029. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1029-2017-%D0%BF>.

46. Дідківська Л.І. Державне регулювання економіки. К.: Знання-Прес, 2000. 209 с.

47. Дзюндзюк В.Б., Мельтюхова Н.М. та ін. Публічне адміністрування в Україні: навч. посібник / [за заг. ред. В.В. Корженка, Н.М. Мельтюхової]. Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. 306 с.

48. Довідник кваліфікаційних характеристик професій працівників

МНС України» // Науково-освітний портал ДСНС України. URL.: <http://educmns.org.ua/nmc/457/ДКНР-2009.pdf>.

49. Доманский В. Пожарная статистика в странах-членах КТИФ и в Украине. К. 2002. 189 с.

50. Домбровська С.М. Державне управління вищою освітою в умовах трансформаційних змін: монографія. Харків: Оберіг, 2010. 176 с.

51. Домбровська С.М., Мороз В.М., Грень Л.М., Леоненко Н.А., Мороз С.А. Державне управління забезпеченням гендерної рівності в Україні: монографія. Х.:НУЦЗУ, 2018. 251 с.

52. ДСТУ 5058:2008 Навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях. Безпека у надзвичайних ситуаціях. Основні положення: Наказ Держспоживстандарту України № 274 від 08.08.2008 р. URL.: http://online.budstandart.com/ua/catalog/doc-page?id_doc=72842.

53. Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб.: у 15 ч. / за заг. ред. А.І. Семенченка, В.М. Дрешпака. К., 2017. Частина 10: Електронні послуги / [Р.М. Матвійчук, С.П. Кандзюба]. К.: ФОП Москаленко О. М., 2017. 60 с.

54. Енциклопедія державного управління: у 8 томах / Нац. акад. держ. упр. При Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К.: НАДУ, 2011.

55. Енциклопедичний словник з пожежної безпеки. УНДЦЗ. Київ: ТОВ «Літера-Друк», 2016, 372 с.

56. Емельянов В. Гражданская оборона Франции. Зарубежное военное обозрение. 1991. №9 С. 61-69.

57. Закон Кыргызской Республики от 24 мая 2018 года №54 «О Гражданской защите». URL.: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=107262.

58. Закон Республики Казахстан «О гражданской защите». URL.: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31534450&pos=169;-36#pos=169;-36.

59. Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо

стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» № 2680-VIII від 7 лютого 2019 р. URL.: https://ips.ligazakon.net/document/view/t192680?an=8&ed=2019_02_07.

60. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 № 157-VIII // Офіційний сайт. URL.: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

61. Закон України «Про освіту» № 2145-VII від 05.09.2017 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#n1235>.

62. Закон України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 року № 1556-VII (Офіційний вісник України від 15.08.2014 - 2014 р., № 63, стор. 7, стаття 1728, код акту 73423/2014).

63. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 № 280/97-ВР // Офіційний сайт. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.

64. Закон України «Про пожежну безпеку» від 17 грудня 1993 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3745-12#Text>.

65. Закон України «Про правові засади цивільного захисту» від 24 червня 2004 року № 1859-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1859-15#Text>.

66. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 № 1508-VII // Офіційний сайт. URL: <http://rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.

67. Закон України «Про Цивільну оборону України» від 3 лютого 1993 року № 2974-XII. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2974-12#Text>.

68. Збірник законів та розпоряджень робітничо-селянського уряду України // Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.] К. : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 2 : Д. Й. 744 с.

69. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та

Європейським Союзом 2015-2020. URL. : <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/zviti-pro-vikonannya/aa-implementation-report-2015-2020-ukr-final.pdf>.

70. Звіт про науково-дослідну роботу: «Провести аналіз функціонування системи підготовки кадрів у сфері цивільного захисту та обґрунтувати шляхи її реформування («Система підготовки кадрів ЦЗ») (заключний)». УКРНДЦЗ. К. 2016. 345 с.

71. Звіт про основні результати діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій у 2019 році. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit_2019/zvit-2019-dsns.pdf.

72. Звіт про основні результати діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій у 2020 році. URL.: <https://www.dsns.gov.ua/files/202.pdf>.

73. Зеркалов Д.В. Екологічна безпека: управління, моніторинг, контроль Київ: КНТ, Дакор, Основа, 2007. 412 с.

74. Зюзь О. С. Теоретичні аспекти визначення змісту поняття «механізми публічного управління у сфері поводження з твердими побутовими відходами». Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президенті України. 2019. Вип. 1. С. 82–89.

75. Інституціоналізація публічного управління в Україні : наук.-аналіт. доп. / за заг. ред. М. М. Білинської, О. М. Петрос. Київ : НАДУ, 2019. 210 с.

76. Інформація про стан та проблеми функціонування єдиної державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру. URL: http://www.mns.gov.ua/content/program_KMU_inform.html.

77. Інформаційно-аналітична довідка про виникнення НС в Україні упродовж 2019 року. URL : <https://www.dsns.gov.ua/ua/Dovidka-za-kvartal/103179.html>.

78. Історія пожежництва Волині. Бюлетень з історії пожежно-рятувальної служби Волинської області. Ф. Мандзюк, В. Нестеров, Д. Ляпун,

В. Лукашевич. Луцьк, 2015.

79. Історія гірничорятувальної справи. URL.: <http://miningwiki.ru/wiki/>.

80. Історія цивільної оборони. URL.: http://cdn.sbor.ru/Files/file/istoriya_go.pdf.

81. Климко С.Г., Пригода В.М., Сизоненко В.О. Людський капітал: світовий досвід і Україна: монографія. Київ: Основа, 2016. 224 с.

82. Ковальчук В.М. Міжнародна інтеграція діяльності пожежно-рятувальних служб країн ЄС // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. ЛПІДУ НАДУ. Вип. 39: у 2 ч. Ч. 1 : Державне управління / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛПІДУ НАДУ, 2014. С. 272-279.

83. Ковшун В.И., Петренко В.В., Пожарно-прикладной спорт юных. К. «Здоровье», 1976. 104 с.

84. Кодекс цивільного захисту України : Закон України № 5403-VI від 02.10.2012 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

85. Коледж пожарной безопасности и гражданской защиты // Официальный сайт Государственной пожарно-спасательной службы Латвии. URL.: <http://www.vugd.gov.lv>.

86. Колодій А. Ф. Поняття і концепції демократичного врядування як напряму політичних досліджень. Демократичне врядування у контексті глобальних викликів та кризових ситуацій : матеріали наук. практи. конф. (3 квіт. 2009 р., м. Львів) / за наук. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. Львів: ЛПІДУ НАДУ, 2009. С. 48.

87. Колпаков В.М. Теория и практика принятия управленческих решений: Учеб.пособие. К.: МАУП, 2000. 256 с.

88. Конституція України. Редакція від 01.01.2020 р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

89. Крижанівський І.О. Про рудничні пожежі. Гірничий журнал т. II, 1896. 68 с.

90. Кроки крізь полум'я. / Упоряд. А.Й. Семенюк. Львів: Каменяр,

1988. 78 с.

91. Кропивницький В.С. Публичное управление и администрирование в сфере гражданской защиты Украины: особенности механизма международного сотрудничества. Власть и общество (история, теория, практика) : научный журнал. № 3 (55). Тбилиси: Изд-во ассоциации открытой дипломатии. 2020. С. 83-90.

92. Кропивницький В.С., Коваленко В.В. Роль цивільного захисту у забезпеченні національної безпеки України. Науковий вісник: Державне управління. № 1 (2018). С. 98-56.

93. Кропивницький В.С., Жукова І.В. Вивчення та аналіз соціальних запитів громадян для коригування державних рішень. Науковий вісник: Державне управління. № 2 (2019). С. 76-83.

94. Кропивницький В.С. Еволюція механізмів державного управління формуванням підрозділів боротьби з надзвичайними ситуаціями в Україні. Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління : електронне наукове видання : збірник. 2020. № 3 (9). червень. Київ : Видавництво Ліра-К, 2020. С. 231-244.

95. Кропивницький В.С. Особливості формування та розвитку механізмів державного управління пожежною охороною України у світовій історії пожежництва. Електронне наукове видання «Публічне адміністрування та національна безпека». 2020. №4 (12). С. 40-44. <https://www.inter-nauka.com/uploads/public/15885904278398.pdf>.

96. Кропивницький В.С., Каршиєва А.І. Державно-правові аспекти електронного вирішення спорів галузі сфери інтернет та ІТ-технологій. Науковий вісник: Державне управління: № 3 (2020). С. 131-139.

97. Кропивницький В.С. Оцінка результативності механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні в сучасних умовах. Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. X. : Вид-во НУЦЗУ, 2020. Вип. 2 (13). С. 171 – 181. (Серія «Державне управління»).

98. Кропивницький В.С. Сучасний стан та ефективність системи публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту на регіональному рівні. Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. X. : Вид-во НУЦЗУ, 2021. Вип. 1 (14). С. 320 – 328. (Серія «Державне управління»).

99. Кропивницький В.С. Нормативно-правові засади публічного управління та адміністрування процесу навчання населення України у сфері цивільного захисту // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. X.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2021. № 1 (59). С. 206 – 212.

100. Кропивницький В.С. Шляхи трансформації публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах євроатлантичної інтеграції України // Державне будівництво. № 1/2021. Електронне наукове фахове видання ХарPI НАДУ при Президентові України. URL. : <http://db.kh.ua/index.php/db/article/view/127/120>.

101. Кропивницький В.С. Трансформація механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах європейської інтеграції України // Вісник Національного університету цивільного захисту України : зб. наук. пр. X. : Вид-во НУЦЗУ, 2021. Вип. 2 (15). С. 385 – 392. (Серія «Державне управління»).

102. Кропивницький В.С., Дишкант О.В. Особливості профорієнтації та професійно психологічного відбору до аварійно-рятувальних підрозділів. Теоретико-методологічні засади та сучасний досвід розроблення професіограм працівників системи МВС України: зб. тез Міжнар. наук.-практ. круглого столу (м. Київ, 26 верес. 2019 р.). Київ: ДНДІ МВС України, 2019. С. 79-81.

103. Кропивницький В.С. Інформаційне забезпечення агітаційно-профілактичної діяльності в системі публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту. Надзвичайні ситуації: безпека та захист: зб. тез X Всеукраїнської науково-практичної конференції з міжнародною участю (м. Черкаси, 29 – 30 жовтня 2020 року). Черкаси:

Черкаський інститут пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля Національного університету цивільного захисту України, 2020. С. 278-280.

104. Кропивницький В.С. Трансформація публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в контексті необхідності забезпечення національної безпеки держави. Службово-бойова діяльність сил сектору безпеки держави: сучасний стан, проблеми та перспективи: Збірник тез II Всеукраїнської науково-практичної конференції (Україна, м. Харків, 27 жовтня 2020 року). Х.: Національна академія Національної гвардії України, 2020. С. 55-56.

105. Кропивницький В.С. Сучасні аспекти публічного управління та адміністрування розвитку системи освіти та науки у сфері цивільного захисту в Україні. Реформування процесів публічного управління в сфері освіти та науки України у глобалізаційному та інформаційному суспільстві: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (30 жовтня 2020 року) / за заг. ред. О.І. Пархоменко-Кущевіл. Переяслав, 2020. С. 96 – 101.

106. Кропивницький В.С. Результативність виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у сфері цивільного захисту. Організаційно-управлінське та економіко-правове забезпечення діяльності Єдиної державної системи цивільного захисту (ЄДСЦЗ): Матеріали VI Всеукр. наук.-практ. конф., м. Черкаси, 19 берез. 2021 р. Черкаси: видавець Третяков О. М., 2021. С. 28 – 30.

107. Кропивницький В.С. Інструменти правового забезпечення механізмів публічного управління у сфері цивільного захисту України. Інформаційні технології: наука, техніка, технологія, освіта, здоров'я: тези доповідей ХХІХ міжнародної науково-практичної конференції МісroCAD-2021, 18-20 травня 2021 р.: у 5 ч. Ч. IV. / за ред. проф. Сокола Є.І. Харків: НТУ «ХП». С. 70.

108. Кропивницький В.С. Особливості освітньо-наукової та науково-технічної діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Формування дієвих механізмів державного управління з забезпечення

державної безпеки: зб. тез Міжнар. наук.-практ. круглого столу (м. Харків, 14 травня 2021 р.). Харків: НУЦЗ України, 2021. С. 48-50.

109. Кропивницький В.С. Проблеми ефективності публічного управління діяльністю міжнародних організацій у сфері цивільного захисту в умовах глобалізаційних викликів // Реформування процесів публічного управління в сфері освіти та науки України у глобалізаційному та інформаційному суспільстві: матеріали III міжнародної науково-практичної конференції (29 жовтня 2021 року) / за заг. ред. О.І. Пархоменко-Куцевіл. Переяслав, 2021. С. 189-193.

110. Кропивницький В.С. Особливості забезпечення ефективності підготовки фахівців цивільного захисту у вищих навчальних закладах в сучасних умовах // Тенденції, проблеми та шляхи їх вирішення у організаційно-методологічному забезпеченні підготовки фахівців : збірник наукових праць за матеріалами наукової інтернет - конференції з проблем вищої освіти і науки (18 листопада 2021 р.). Харків, ХНАДУ, 2021. С. 21-23. URL.: <https://dl.khadi.kharkov.ua/course/view.php?id=2624>.

111. Кропивницький В.С. Шляхи і способи оптимізації системи підготовки кадрів для ДСНС / Звіт про науково-дослідну роботу: «Провести аналіз функціонування системи підготовки кадрів у сфері цивільного захисту та обґрунтувати шляхи її реформування («Система підготовки кадрів ЦЗ») (заключний)». УКРНДІЦЗ. К. 2016. С. 61-71.

112. Купряшин Г.Л., Соловьев А.И. Теория и механизмы современного государственного управления: Учебное пособие. М.: Изд-во МГУ, 2013. 642 с.

113. Куценко М. А. Формування державного замовлення на підготовку кадрів державної служби України з надзвичайних ситуацій // Вісник Чернігівського державного технологічного університету. Серія : Економічні науки. 2013. № 2. С. 440-447. URL.: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vcndtue_2013_2_66.

114. Кучер Г., Усатенко Л. Покорители огня. (Из истории пожарной

охорони Києвщини) / редакційно-видавничий відділ МВД УРСР, Київ, 1969.

115. Ларіна Я., Брацлавська О. Розвиток людського капіталу в умовах глобалізації: [монографія]. К. : ВЦ «Академія», 2012. 248 с.

116. Ларіна В., Томчишин П., Братко Е. Історія рятувальної справи Хмельниччини (1941-2017 рр.). Хмельницький. 2017.

117. Латинін М. А. Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання: монографія. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». 2006. 320 с.

118. Литвяков Ф.И. Одесса в отблесках пожаров. Одесса: Печатный Дом, 2014. 384 с.

119. Литвяков Ф.И. Подвиги пожарных Одессы в Великой Отечественной войне 1941-1945 г.г. / Одесса, «Черноморье», 1999 г.

120. Лібанова Е. М. Зовнішні трудові міграції Українців: масштаби, причини, наслідки. Демографія та соціальна економіка. 2018. № 2 (33). С. 11–26.

121. Лунд Э.Э., Федотов П.А. Пожарная тактика. Правила тушения пожаров в вопросах и ответах. С.-Петербург, Типография Т-ва М.О. Вольф, 1907. 248 с.

122. Людський розвиток в Україні. Модернізація соціальної політики: регіональний аспект (колективна монографія) / за ред. Е. М. Лібанової ; Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. К., 2015. 356 с.

123. Майстро С.В. Особливості інституційного механізму державного управління системою цивільного захисту в різних країнах. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління. 2017. Вип. 2. С. 407-415. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2017_2_53.

124. Майстро С.В., Кропивницький В.С. Механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в зарубіжних

країнах. Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2021. Вип. 2 (73). С. 164 – 170.

125. Майстро С.В., Труш О.О. Нормативно-правовий механізм державного управління системою цивільного захисту в Україні // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2014. № 2 (46). С. 210-218.

126. Майстро С. В. Теоретичні засади механізму державного управління системою цивільного захисту // Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2014. Вип. 3 (46). С. 3-10.

127. Макарова О.В. Соціальна політика в Україні: монографія / Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. К., 2015. 244 с.

128. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. Луцьк, 2000. 558 с.

129. Мартиненко В.О. Досвід країн ЄС щодо сучасних механізмів управління охороною навколишнього середовища в Україні. URL: <http://dspace.uabs.edu.ua/bitstream/123456789/896/1/5.pdf>.

130. Мартин О.М. Захист населення і територій від надзвичайних ситуацій у контексті правового регулювання: досвід країн Заходу. Організаційно управлінські, економічні та нормативно-правові аспекти забезпечення діяльності органів управління та підрозділів МНС України. Зб. матеріалів III міжнародної науково-практичної конференції. м. Черкаси, 15 квітня 2011 року. Черкаси, 2011. С. 187-189.

131. МВД объявило о планах купить у Франции пожарные подъемники на 300 миллионов евро. URL.: https://biz.censor.net/news/3256521/mvd_obyavilo_o_planah_kupit_u_frantsii_pojarnye_podemniki_na_300_millionov_evro.

132. Международный опыт организации и деятельности в области ГО и защиты в ЧС. URL.: <http://www.studfiles.ru/preview/514514/>.

133. Мельник А.Ф., Смоленський О.Ю., Васіна А.Ю., Гордієнко Л.Ю. Державне управління: Навчальний посібник. К.: Видавництво «Знання-Прес». 2009. С 37 -39.

134. Мельтюхова Н. М. Технологія державного управління: навчальний посібник. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2005. 152 с.

135. Механізми взаємодії суспільства та влади : підручник / кол. авт.: Михненко А.М. (кер. авт. кол.), Кравченко С.О., Мартиненко В.Ф. та ін. К. : НАДУ, 2013. 210 с.

136. Міжнародна діяльність ДСНС України. URL.: <http://www.dsns.gov.ua/ua/Mizhnarona-diyalnist.html>.

137. Міжнародні зв'язки. URL.: http://nuczu.edu.ua/ukr/mizhnarodni_zv/mizhnarodni_sektor.

138. Міжнародні навчання. URL.: <https://www.dsns.gov.ua/ua/Mizhnarodni-navchannya.html>.

139. Мордюшенко С.М. Специфіка та психологічні особливості діяльності кінологічної служби // Вісник Національного університету оборони України. 2013. Вип. 1. С. 245–252.

140. Мордюшенко С.М. Соціально-психологічні детермінанти, що обумовлюють потребу практики в розробці професіограм основних спеціальностей МНС України // Вісник Національного університету оборони України. 2012. Вип. 4. С. 211–216.

141. Назаров Ю.А. На вахте – пожарные добровольцы. М.: Стройиздат, 1987. 142 с.

142. Наказ МВС України «Про затвердження Концепції реформування освіти в Міністерстві внутрішніх справ України» від 25.11.2016 р. № 1252 // Офіційний веб-портал Верховна Рада України. URL.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.

143. Наказ МВС України «Про затвердження Положення про Оперативно-рятувальну службу цивільного захисту ДСНС України» №631 від 03.07.2014 р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0853-14#Text>.

144. Наказ Міністерства внутрішніх справ «Про затвердження статуту державних воєнізованих аварійно-рятувальних формувань Державної служби України з надзвичайних ситуацій з організації та ведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт на гірничорудних і нерудних підприємствах та інших підземних спорудах, окрім вугільних» від 14.01.2020 р. № 17. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0283-20#Text>.

145. «На страже». Государственное издательство сельскохозяйственной литературы Украинской ССР. 1963.

146. Нижник Н., Машков О. Системний підхід в організації державного управління. За заг ред Н Р Нижник. К Вид-во УАДУ. 1998. 160 с.

147. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт; Пер. с англ. А.Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б. З. Мильнера. М. : Фонд экономической книги “Начала”, 1997. 188 с.

148. Оболенський О.Ю. Державна служба: підручник. К.: КНЕУ, 2006. 472 с.

149. Оболенський О.Ю. Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти. Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 21 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського. Київ : Вид-во НАДУ, 2014. Т. 1. С. 3–10.

150. Обухов Ф.В. Советская пожарная охрана. М.: Россельхозиздат, 1979. 62 с.

151. О разследовании поджоговъ. Руководство для юристовъ и агентовъ страховыхъ обществъ. Переводъ съ немецкаго Ю. Гартмана. Секретаря Варшавской Судебной Палаты. С.-Петербургъ. 1906. 179 с.

152. Островский Б., Марченко Л. Огнеборцы / На память о 100-летию Добровольного пожарного общества и 155-летию пожарной охраны г. Киева / Киев: Росток., 1996. 256 с.

153. Островский Б., Марченко Л. Профессия – пожарный. К.:

Будівельник, 1991. 128 с.

154. Павлов С.С. Формування механізмів публічного управління та адміністрування в сфері цивільного захисту України: функціонально професійний аспект: дис. ... канд.держ.упр. : 25.00.02. Київ, 2020. 22 с.

155. Перетнемо дорогу вогню. Київ: Молодь, 1964. 112 с.

156. Північноатлантичний Альянс (НАТО). URL.: <https://www.dsns.gov.ua/ua/NATO.html>.

157. План наукової і науково-технічної діяльності ДСНС України на 2020 рік. URL.: http://edu-mns.org.ua/img/articles/824/PLAN_NTD_2020_19_12.pdf.

158. План наукової і науково-технічної діяльності ДСНС України на 2021 рік. URL.: http://edu-mns.org.ua/img/plan_ndt_2021.pdf.

159. Повість врем'яних літ: Літопис (За Іпатським списком) / Пер. з давньоруської, післяслово, комент. В.В. Яременка. К.: Рад. письменник, 1990. 558 с.

160. Попович С. Пожежництво Львова. Історичний нарис. Львів, видавництво «Світ», 2001. 157 с.

161. Попович С. Пожежництво в історії Галицького краю. (1772-1939). Львівщина. Львів, 2006. 384 с.

162. Порядочний Л.В., Заплатинський В.М. Безпека в надзвичайних ситуаціях та цивільна оборона: навч. посіб. К.: Київ. Нац. торг.-екон. ун-т. 2003. 301 с.

163. Пожарное дело въ С.-Петербурге. Исторический очеркъ. Подъ редакціей СПБ Брантъ-Маіора полковника М.А. Кирилова. Брантмейстеръ В.С. Рудницікій. С.-Петербург. “Северная Электрпечатня” Эд. Эд. Новицкаго. Гороховая, 36. 1903. 287 с.

164. Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. № 807-IX «Про утворення та ліквідацію районів». URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text>.

165. Постанова Кабінету Міністрів «Про заходи щодо виконання Закону України «Про пожежну безпеку» від 26 липня 1994 р. №508. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/508-94-%D0%BF#Text>.

166. Постанова Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» від 09 грудня 2020 р. № 1236. URL.: zakon.rada.gov.ua/laws/show/1236-2020-%D0%BF#Text.

167. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій за їх рівнями» від 24.03.2004 р. № 368 // Офіційний сайт. URL.: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/368-2004-%00%BE>.

168. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях» від 26.06.2013 р. № 444 // Офіційний сайт. URL.: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/444-2013-%D0%BF>.

169. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку утворення, завдання та функції формувань цивільного захисту» від 09.10.2013 р. № 787 // Офіційний сайт. URL.: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/787-2013-%D0%BF>.

170. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення евакуації у разі загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» від 30.10.2013 р. № 841 // Офіційний сайт. URL.: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/841-2013-%00%BE>.

171. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про добровільні формування цивільного захисту» від 21.08.2013 р. № 616 // Офіційний сайт. URL.: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/616-%00%BE>.

172. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження

Порядку проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту» від 23.10.2013 р. // Офіційний сайт. URL.: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/819-%00%BE>.

173. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту» від 09.01.2014 № 11 // Офіційний сайт. URL.: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/11-%00%BE>.

174. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Державну комісію з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій» від 26.01.2015 № 18 // Офіційний сайт. URL.: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/18-2015-%D0%BF>.

175. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження типових положень про функціональну і територіальну підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту» від 11.03.2015 № 101 // Офіційний сайт. URL.: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/101-2015-%D0%BF>.

176. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження методики формування спроможних територіальних громад» від 08.04.2015 № 214 // Офіційний сайт. URL.: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-%00%BP>.

177. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про регіональну та місцеву комісію з питань техногенно-екологічної безпеки і надзвичайних ситуацій» від 17.06.2015 № 409 // Офіційний сайт. URL.: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/409-2015-%D0%BF>.

178. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної соціальної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 р., затвердженою від 11 квітня 2018 р. № 273. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/273-2018-%D0%BF#Text>.

179. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження Національного плану дій до 2025 р. резолюції Ради Безпеки ООН 1325 «Жінки, мир, безпека». URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1544-2020->

%D1%80#Text.

180. Постанова Кабінету Міністрів України «Положення про цивільну оборону України» від 10 травня 1994 р. № 299. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/299-94-%D0%BF#Text>.

181. Постанова Кабінету Міністрів України «Питання координації і напрямки Державної служби з надзвичайних ситуацій» від 25 квітня 2014 р. № 120. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/120-2014-%D0%BF#Text>.

182. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 р., затвердженої від 25 квітня 2018 р. № 435. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-2018-%D0%BF#Text>.

183. Практичний poradnik z організації цивільного захисту в територіальних громадах / розроблено міжнародною організацією IREX у співпраці з ДСНС та МВС України. К. 2017. 80 с.

184. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 12 лютого 2015 р. № 186-VIII. URL.: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/186-19/paran20#n20>.

185. Про внесення змін до Порядку проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту: Постанова КМУ № 230 від 28.03.2018 р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/230-2018-%D0%BF>.

186. Проект концепції розвитку освіти України на період 2015–2025 років. Стратегічна дорадча група «Освіта» // Офіційний сайт Освіта.ua. URL.: <http://old.mon.gov.ua/ua/pr-viddil/1312/1390288033/1414672797/>.

187. Про затвердження Порядку функціонування добровільної пожежної охорони. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/564-2013-%D0%BF#Text>.

188. Про затвердження Довідника кваліфікаційних характеристик професій працівників у сфері цивільного захисту: наказ Державної служби України з надзвичайних ситуацій від 05.12.2018 р. № 707 // Законодавство

України: сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0707388-18>.

189. Про затвердження Положення про Державну службу України з надзвичайних ситуацій. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1052-2015-%D0%BF#Text>.

190. Про затвердження Порядку проведення навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту: Постанова КМУ № 819 від 23.10.2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/819-2013-%D0%BF>.

191. Про затвердження Порядку здійснення навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях: Постанова КМУ № 444 від 26.06.2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/444-2013-%D0%BF>.

192. Про затвердження Порядку затвердження програм навчання та інструктажів з питань пожежної безпеки, організації та контролю за їх виконанням: Наказ МВС України № 1021 від 05.12.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0108-20>.

193. Про затвердження Порядку психологічного забезпечення в Державній службі України з надзвичайних ситуацій: наказ МВС України від 31.08.2017 р. № 747 // Законодавство України: сайт. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1390-17>.

194. Про організацію та проведення громадської акції «Запобігти. Врятувати. Допомогти». URL.: <http://vn.dsns.gov.ua/ua/Zapobigti-Vryatuvati-Dopomogti.html>.

195. Про основи національної безпеки: Закон України від 19 червня 2003 р. № 964-IV(зі змінами). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

196. Про Положення про Міністерство внутрішніх справ України. Розпорядження Президента України від 7 жовтня 1992 року № 157/92-рп. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157/92-%D1%80%D0%BF#Text>.

197. Про правовий режим воєнного стан : Закон України від 12 травня 2015 р. № 389-VIII.URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1647-14>.

198. 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 верес. 2014 р. №1678-VII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1678-18/para2#n2>.

199. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року “Про Стратегію національної безпеки України” : Указ Президента України від 26 трав. 2015 р. № 287/ 2015. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

200. Про Стратегію реформування державного управління України на 2021 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 р. №1102. URL.: <http://www.kmu.gov.ua>.

201. Про Стратегію сталого розвитку “Україна - 2020” : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

202. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід: монографія / За заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса, Й. Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене; Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя: ЗДІА, 2016. 606 с.

203. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : [монографія] / за ред. З.С.Варналія. К.: Знання України, 2005. 498 с.

204. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030 року» № 526-р від 10.07.2019 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/526-2019-%D1%80>.

205. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» № 386-р від 15.05.2013 р.. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>.

206. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 р. № 333-р. // Офіційний сайт. URL.: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

207. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення концепції Державної цільової програми матеріально-технічного переоснащення національної гідрометеорологічної служби на період 2022 – 2024 років» від 04 листопада 2020 р. № 1381-р. URL.: <https://www.kmu.gov.ua/nps/pro-shvalennya-konceptsiyi-derzhavnoyi-cilovoyi-programi-materialno-tehnichnogo-pereosnashchennya-t41120>.

208. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Питання реформування органів внутрішніх справ України» від 22.10.2014 № 1118. // Офіційний веб-портал Верховна Рада України. URL.: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.

209. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій» від 25 січня 2017 р. № 61-р. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80#Text>.

210. Садова У.Я. Соціальна політика в Україні: регіональні дослідження і перспективи розвитку : Монографія / У. Я. Садова. Львів : ІРД НАН України, 2005. 408 с.

211. Самородченко Г.В. Організаційно-економічний механізм формування та ефективного використання людського капіталу. Бізнес Інформ. 2013. №. 1. С. 192–195.

212. Сардак С.Е. Управлінсько-регуляторні аспекти розвитку людських ресурсів в умовах глобалізації : монографія. Дніпропетровськ: вид-во ДНУ, 2012. 460 с.

213. Світовий досвід управління ресурсами. Бюрократ : Інформаційний бюлетень Центру сприяння інституційному розвитку державної служби. К. : Інтертехнологія. 2009. 17 / 18 (94 – 95). С. 1–5.

214. Семенюк А. Вогнеборці. Луцьк: редакційно-видавничий відділ Волинського облполіграфвидаву, 1990. 160 с.

215. Серьогін С.М., Гончарук Н.Т., Батраченко І.Г. Кадрова політика і державна служба: конспект лекцій: У 2 ч., Ч. 2. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2004. 65 с.

216. Слоньовський М.В. Проблеми розвитку людських ресурсів системи публічного управління як основа професіоналізму. Теорія та практика державного управління. 2018. URL: http://kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2018-2/doc/4/4_5.pdf.

217. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / пер. с англ. К: Соцэґгиз, 1962. 684 с. URL: http://royallib.ru/book/smit_adam/issledovanie_o_prirode_i_prichinah_bogatstva_narodov.html.

218. С начала российской агрессии на Донбассе подорвавшись на минах погибли 300 гражданских лиц, 27 из них – дети. URL. : https://censor.net/ru/news/3163015/s_nachala_rossiyiskoyi_agressii_na_donbasse_podorvavshis_na_minah_pogibli_300_grajdanskih_lits_27_iz.

219. Сопільник О.В. Технологія прийняття управлінських рішень: навч. посіб. Дніпропетр. Нац. ун-т. Ін-т. довуз. підгот. та післядип. освіти. Д. : РВВДНУ, 2002. 108 с.

220. Співробітництво ДСНС з НАТО у сфері планування на випадок надзвичайних ситуацій цивільного характеру у 2020 – 2021 роках (станом на травень 2021 року). URL.: <https://www.dsns.gov.ua/ua/Evroatlantichna-integraciya.html>.

221. Спільні міжнародні навчання ДСНС України та НАТО із запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій UKRAINE-2015. URL.: <https://www.dsns.gov.ua/ua/Spilne-navchannya-DSNS-Ukrayini-ta-NATO.html>.

222. Субтельный О. «История Украины», Киев, 1994. 246 с.

223. Ситник Г. П., Андреев С. О. Про нову конфігурацію постійно діючих органів управління цивільного захисту на державному рівні. Вісн.

НАДУ : журнал. 2014. Вип. 2. С. 5-11.

224. Терещенко Д.А. Державне регулювання розвитку людського капіталу в Україні: теорія, методологія, практика : монографія. Харків : НУЦЗУ, 2020. 308 с.

225. Труш О.О. Досвід побудови та функціонування систем цивільного захисту країн-членів ЄС Західної Європи. Теорія та практика державного управління. вип. 4 (27). 2009. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Trpu/2009_4/index.html.

226. Труш О.О. Досвід побудови та діяльності системи цивільного захисту країн - членів ЄС Центральної Європи. Теорія та практика державного управління : журнал. 2010. Вип.2. С. 454-461.

227. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

228. У двобій з вогнем. Пожежна охорона столиці. / Упоряд.: О.А. Музиченко, Н.О. Бистра, І.В. Мамалига, М.В. Кисіль. К.: Альтерпрес, 2008. 240 с.

229. Указ Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» № 722/2019 від 30.09.2019 р. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>.

230. Указ Президента «Про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи» від 28 жовтня 1996 року № 1005/96. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1005/96#Text>.

231. Указ Президента України «Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи» від 28 жовтня 1996 року № 1005/96. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1005/96#Text>.

232. Указ Президента України «Про заходи щодо вдосконалення

державного управління у сфері пожежної безпеки і захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій» № 47/2003 від 27 січня 2003 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/47/2003#Text>.

233. Указ Президента України «Про Державну програму перетворення військ Цивільної оборони України, органів і підрозділів державної пожежної охорони на оперативно-рятувальну службу цивільного захисту на період до 2005 року» № 1467/2003 19 грудня 2003 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1467/2003#Text>.

234. Указ Президента України «Про День рятівника» №830/2008 від 12 вересня 2008 року. URL : <https://www.president.gov.ua/documents/8302008-7917>.

235. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року № 1085/2010. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010#Text>.

236. Указ Президента «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 24 грудня 2012 року № 726/2012. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/726/2012#Text>.

237. Указ Президента України «Про День пожежної охорони» від 11 жовтня 2013 року № 555/2013. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2013#Text>.

238. Україна 2030: доктрина збалансованого розвитку. Видання друге. Львів: Кальварія, 2017. 164 с.

239. Українське суспільство: міграційний вимір: нац. доповідь / Інститут демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України. К., 2018. 396 с.

240. Федоренко В.Н. Гражданская оборона зарубежных государств. Международная организация гражданской обороны // Оперативное управление мероприятиями РСЧС : сб. лекций для руководящ. сост. МЧС России. Кн.-2. изд. 2, дополн. и перераб. ; под общ. ред. В. Ф. Мищенко. М. : ООО «ИПП «КУНА», 2003. С. 275–294.

241. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління. Демократичне врядування. 2008. URL.: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik/fail/O_Fedorchak.pdf.

242. Федулов Г.В. Зарубежный опыт создания и обеспечения функционирования систем предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. 1998. Вып. 8 С. 63-100.

243. Фесянов П.О. Державне регулювання забезпечення екологічної безпеки на регіональному рівні: досвід провідних країн світу. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2011-4-20.pdf>.

244. Фришко А.В., Франков А.В., Сокуренько Ю.А. Двадцать пятый двадцать пять. Юбилей СПДЧ-25. Х.: Фактор, 2009. 86 с.

245. Формування системи публічного управління процесами забезпечення якості життя. Шифр «Життя». URL.: <https://knute.edu.ua/file/NjY4NQ==/c65354348bb07a4be74fa18b532f4001.pdf>.

246. Хронологическая справка из истории развития советской пожарной охраны. Львовское пожарно-техническое училище МВД СССР. Львов. 1958. 267 с.

247. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

248. Цілі сталого розвитку. URL.: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/sustainable-development-goals.html>.

249. Черкезов П.С. Огненная коллекция. (Из истории крупных пожаров, взрывов и катастроф). Азербайджанское государственное издательство / Баку, 1978. 368 с.

250. Чиркин В.Е. Публичное управление : учебник. М : Юристь, 2004. 475 с.

251. Чорнобильська катастрофа в документах, фактах та долях людей / Кол. авторів. Вид. 2-е, допрацьоване. К.: «Азимут-Україна», 2006. 624 с.

252. Шандра В.С. Полное собрание законов Российской империи //

Енциклопедія історії України : у 10 т. / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. ; Інститут історії України НАН України. К. : Наук. думка, 2011. Т. 8 : Па - Прик. С. 347. 520 с.

253. Шапиро Л. Пожарная охрана в прошлом и настоящем. Профиздат М. 1938. 280 с.

254. Шаров Ю.П., Маматова Т. В., Чикаренко І. А. Результативність та якість діяльності державного службовця: навчальний посібник. Х.: Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2003. 212 с.

255. Шатило О.А. Опорний конспект лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» (для студентів спеціальностей «Менеджмент організацій і адміністрування» та «Менеджмент зовнішньоекономічної діяльності»); Житомирський державний технологічний університет. Житомир : Кафедра менеджменту організацій і адміністрування ЖДТУ, 2014. 51 с.

256. Шевченко О.І. Слідами полеглого полку. К., 2011. 192 с.

257. Шумов С., Андреев А. «История Запорожской Сечи». Киев-Москва, 1910. 197 с.

258. Якимчук А.Ю., Корецький О.М. Досвід Публічне управління та адміністрування: навчальний посібник. Донецьк: Юго-Восток, 2013. 224.

259. Ярославський С.П. Як гасити сільські пожежі. Пер. з рос. мови К. Товкача. Державне видавництво України, 1929. 214 с.

260. Ястремський М.М., Говорушак М.Г., Чекін М.Б. Одвічний поклик вогнеборців. Літопис пожежної охорони Подільського краю. Вінниця: Консоль, 2002. 192 с.

261. Эварницкий Д.И. «История запорожских казаков». Т.1-3, Киев, 1990. 243 с.

262. Activités et Spécialités Opérationnelles // Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompier. URL.: <http://crd.ensosp.fr>.

263. Anderson J., Reid G., Ryterman R. Understanding public sector performance in transition countries – an empirical contribution: Document of the World Bank. Washington, 2003. URL.: <http://www1.worldbank.org/publicsector>

/civilservice/UPSP%20final.pdf).

264. Aucoin P. Administrative reform in public management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums // *Governance*. San Diego, 1990. Vol. 3. P. 115–137.

265. Birkland T. An Introduction to the policy process: Theories, concepts, and Models of public policy making. N.Y.: M.E. Sharpe, 2011. 337 p.

266. Bovaird T. Public governance: Balancing stakeholder power in a network society // *International review of administrative sciences*. Exeter, 2005. Vol. 71, № 2. P. 217–228.

267. Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society / Ed. By Maarten A., Hajer M.A., Wagenaar H. N.Y.: Cambridge univ. press, 2003. 324 p.

268. Drivers of Growth in Ukraine. Washington, DC: World Bank, 2019.

269. Dunleavy P., Hood C. From old public-administration to new public management // *Public Money & Management*. L., 1994. N 14 (3). P. 9–16.

270. European Union civil protection mechanism. URL.: <http://www.aalep.eu/european-union-civil-protection-mechanism>.

271. Frederickson H.G. The spirit of public administration. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1997. 288 p.

272. Garson G.D., Overman E.S. Public management research in the United States. N.Y.: Praeger publishers, 1983. 278 p.

273. Greenwood J. New Public Administration in Britain / John Greenwood, Robert Pyper, David Wilson. 3 ed. N. Y. : Routledge, 2003. 304 p.

274. Handbook of Public Administration / Ed. by Rabin J., Hildreth W.B., Miller G. Boca Raton: CRC Press, 2007. 816 p.

275. Haque M.S. Significance of accountability under the new approach to public governance // *International review of administrative sciences*. L.: Univ. of Exeter: SAGE publications, 2000. Vol. 66. P. 601–609.

276. Hinderaker I. The study of administration: Interdisciplinary dimensions // *Western political quarterly*. Sacramento, 1963. № 16. P. 5–12.

277. Hood C. The tools of Government. Chatham, NJ: Chatham House, 1984. 190 p.

278. Hughes O. E. Public Management and Administration: [An Introduction] / Owen E. Hughes. 3 ed. N. Y. : Palgrave Macmillan, 2003. 303 p.

279. John P., Cole A. When Do Institutions, policy sectors, and cities matter? Comparing networks of local policy makers in Britain and France // Comparative political studies. L.: SAGE publications, 2000. Vol. 33. № 2. P. 248–268.

280. Kettl D.F. The Politics of the administrative process. Washington, DC: SAGE publications, 2012. 612 p.

281. Kjær A.M. Governance. Cambridge: Polity press, 2004. 191 p.

282. Kropyvnytskyi, V.S., Maistro, S.V., Shvedun, V.O., Stankevych, S.V. Prognosis of emergencies and their impact on population and territory of Ukraine. Ukrainian Journal of Ecology. № 10 (4). 2020. 218-224. URL: <https://www.ujecology.com/articles/prognosis-of-emergencies-and-their-impact-on-population-and-territory-of-ukraine.pdf>. DOI: 10.15421/2020_191.

283. Kropyvnytskyi, V.S., Maistro, S.V., Krukov, O.I., Stankevych, S.V. Environmental emergencies: public civil protection mechanisms. Ukrainian Journal of Ecology, 2021, 11(1), 171-175, nce. DOI: 10.15421/2021_25. URL: <https://www.ujecology.com/articles/environmental-emergencies-public-civil-protection-mechanisms.pdf>.

284. Kropyvnytskyi V. Institutional and legal mechanism of public management and administering in the sphere of civil protection in Ukraine. EAST JOURNAL OF SECURITY STUDIES, Vol. 3 (1/2018). URL. : <http://repositsc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/11231/1/krop11.pdf>.

285. Kropyvnytskyi V. Mechanisms of public management and administering in the sphere of civil protection: theoretical and methodological principles. EAST JOURNAL OF SECURITY STUDIES, Vol. 4. No 1 (2019). URL.: <https://ejss.nuczu.edu.ua/index.php/ejss/article/view/32>. C. 212-222.

286. Maistro S., Kropyvnytskyi V., Krykhtina Y. Theoretical and

methodological substantiation of scientific definitions «public administration» and «state policy». Collection of scientific papers "Public administration and state security aspects". Vol.1/1 2021. P. 22-31. DOI: 10.52363/passa-2021.1-3. URL. : <http://passa.nuczu.edu.ua/archive/19-maistro-s-kropyvnytskyi-v-krykhtina-yu-theoretical-and-methodological-substantiation-of-scientific-definitions-public-administration-and-state-policy>.

287. Maistro S., Kropyvnytskyi V., Krykhtina Y., Treskov A. Directions of transformation of state policy in the context of the need for sectoral integration of Ukraine in the branches and spheres of the European Union. Collection of scientific papers "Public administration and state security aspects". Vol. 2/2 2021. URL.: <http://passa.nuczu.edu.ua/archive/34-maistro-s-kropyvnytskyi-v-krykhtina-yu-treskov-a-directions-of-transformation-of-state-policy-in-the-context-of-the-need-for-sectoral-integration-of-ukraine-in-the-branches-and-spheres-of-the-european-union>.

288. Maistro S., Kropyvnytskyi V. Theoretical and methodological bases public management and administration / Scientific and practical international conference: Public Administration in the 21st Century: Problems and Development Prospects. 20 November 2020. URL.: <https://zenodo.org/record/4278040#.YMMhFtSLTDd>. DOI: 10.5281/zenodo.4278040.

289. March J.C., Olsen J.P. The New Institutionalism: organizational factors in political life // American political science review. Cambridge, 1984. Vol. 78, № 3. P. 734–749.

290. Migration in the interconnected world: New directions for action. Geneva: The Global Commission on International Migration, 2005. 202 p. URL : https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/GCIM_Report_Complete.pdf.

291. O'Flynn J. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic change and managerial implications // The Australian journal of public administration. Sydney, 2007. Vol. 66, № 3. P. 353–366.

292. Osborn D., Gaebler T. Reinventing Government. How the

entrepreneurial spirit is transforming the public sector. N.Y.: Addison-Wesley, 1992. 420 p.

293. Public Management: the essential readings / Ed. by J. St. Ott, A.C. Hyde, J.M. Shafritz. Chicago: Lyceum Books/Nelson-Hall publishers, 1991. 551 p.

294. Romanenko E. Chaplai I. Analysis of the main directions of preservation and development of the territories of Kyiv region / I. Chaplay // Публічне урядування. 2017. №1 (6) березень 2017. С.162-170.

295. Struktura wydziału // Oficjalna strona Szkoła Główna Służby Pożarniczej. URL.: <https://www.sgsp.edu.pl/wibp>.

296. The Oxford handbook of political institutions / Ed. by R.A. W. Rhodes. Oxford: Oxford univ. press, 2008. 816 p.

297. The Oxford handbook of political science. N.Y.: Oxford univ. press, 2006. 1310 p.

298. The Policy sciences / Ed. by H.D. Lasswell, D. Lerner. Palo Alto, Calif.: Stanford univ. press, 1951. 344 p.

299. United Nations. (2016). The Sustainable Development Goals Report 2016. United Nations: New York, NY, USA.

300. Veira-Ramos A., Liubyva T., Golovakha E. Ukraine in Transformation. Palgrave Macmillan, 2019.282 p.

301. What is good governance? / UNESCAP. URL.: <http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.asp>.

302. Wildavsky A.B. Speaking truth to power: The art and craft of policy Analysis. New Brunswick: Oxford, 1987. 431 p.

ДОДАТКИ

Додаток А

Інституційне забезпечення публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в країнах Європейського Союзу [270].

№ з/п	Країна	Інституція (установа, організація)
1.	Австрія	Федеральне міністерство внутрішніх справ. Австрійська асоціація цивільного захисту
2.	Бельгія	FPS/FOD з питань внутрішніх справ
3.	Болгарія	Міністерство внутрішніх справ. Головне управління пожежної безпеки та захисту населення. Міністерство внутрішніх справ. Оперативні комунікаційні та інформаційні центри (OCIC) (централізоване управління)
4.	Хорватія	Міністерство внутрішніх справ (Управління цивільного захисту). Національне управління захисту та порятунку. Регіональні органи влади – округи. Місцеві органи влади
5.	Кіпр	Міністерство внутрішніх справ. Департамент цивільного захисту. Міністерство юстиції та громадського порядку. Кіпрська поліція
6.	Чехія	Рада національної безпеки. Міністерство внутрішніх справ
7.	Данія	Датське агентство з питань надзвичайних ситуацій. Міністерство оборони

8.	Естонія	Рятувальна рада Естонії. Міністерство внутрішніх справ. 4 рятувальні центри
9.	Фінляндія	Міністерство внутрішніх справ (поліція, рятувальні служби, прикордонна служба, адміністрація центру реагування на надзвичайні ситуації). Коледж швидкої допомоги. Регіональні державні адміністративні органи. Добровільні, інституційні, промислові та військові пожежні частини (пожежні частини за контрактом).
10.	Франція	Міністерство внутрішніх справ. Зональний префект
11.	Німеччина	Федеральне міністерство внутрішніх справ. Федеральне управління цивільного захисту та допомоги при катастрофах.
12.	Греція	Генеральний секретаріат цивільного захисту. Міністерство захисту громадян
13.	Угорщина	Національний генеральний директорат з питань ліквідації наслідків стихійних лих Міністерства внутрішніх справ.
14.	Ірландія	Міністерство оборони. Виконавча служба охорони здоров'я. Відповідальні установи: Служба національної поліції (Ан Гарда Сіочана), Департамент житлового будівництва, планування та місцевого самоврядування.
15.	Італія	Кабінет міністрів з питань цивільного захисту.
16.	Латвія	Міністерство внутрішніх справ. Військова поліція.
17.	Литва	Міністерство внутрішніх справ. Пожежно-рятувальна частина.

продовження додатку А		
18.	Люксембург	Міністерство внутрішніх справ.
19.	Мальта	Міністерство внутрішніх справ, національної безпеки та правопорядку.
20.	Нідерланди	Міністерство юстиції та безпеки.
21.	Польща	Міністерство внутрішніх справ та адміністрації. Державний центр безпеки. Державна пожежна служба. Служба державної безпеки. Рада реагування на надзвичайні ситуації воєводства, Центр кризового управління. Районна рада з питань надзвичайних ситуацій, Центр управління кризовими ситуаціями. Рада реагування на надзвичайні ситуації, Центр реагування на надзвичайні ситуації.
22.	Португалія	Міністерство внутрішніх справ. Національний орган з питань цивільного захисту (ANPC).
23.	Румунія	Міністерство внутрішніх справ. Генеральна інспекція з надзвичайних ситуацій.
24.	Словаччина	Міністерство внутрішніх справ Словацької Республіки.
25.	Словенія	Міністерство оборони. Адміністрація з питань цивільного захисту та ліквідації наслідків стихійних лих.
26.	Іспанія	Національний комітет із планування надзвичайних ситуацій у цивільному секторі (міжвідомчий). Кризовий кабінет під керівництвом Прем'єр-міністра та віце-прем'єр-міністрів. Міністерство внутрішніх справ.
27.	Швеція	Шведське агентство цивільних надзвичайних ситуацій. Міністерство оборони

ПОЛОЖЕННЯ

про добровільні формування цивільного захисту [171]

1. Це Положення визначає організаційні засади утворення та залучення добровільних формувань цивільного захисту до виконання допоміжних робіт із запобігання виникненню або ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій (далі - допоміжні роботи).

2. Добровільне формування цивільного захисту є тимчасовим добровільним об'єднанням громадян, що утворюється під час загрози виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій для виконання допоміжних робіт.

3. Добровільні формування цивільного захисту утворюються за рішенням центрального органу виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої держадміністрації, органу місцевого самоврядування.

4. До складу добровільних формувань цивільного захисту на добровільних засадах включаються громадяни України, які за станом здоров'я придатні до військової служби та не досягли граничного віку перебування військовозобов'язаних у запасі другого розряду.

Права добровільних формувань та громадян, які виконують завдання у їх складі, а також обов'язки таких громадян визначаються відповідно до Кодексу цивільного захисту України.

Страховання здоров'я та життя членів (учасників) добровільних формувань цивільного захисту на період виконання ними допоміжних робіт здійснюється відповідно до законодавства.

5. Добровільне формування цивільного захисту очолює начальник, який призначається і звільняється керівником органу, що утворив таке формування.

Начальник здійснює керівництво добровільним формуванням цивільного захисту та несе персональну відповідальність за виконання покладених на нього функцій.

6. Добровільні формування цивільного захисту на період виконання поставлених їм завдань на умовах повернення забезпечуються необхідним майном (приміщеннями, засобами зв'язку, автотранспортними засобами, оргтехнікою тощо) органом, що утворив таке формування.

Надання зазначеного майна, його зберігання та повернення здійснюється у порядку, визначеному органом, що утворив таке формування.

7. Порядок залучення добровільних формувань та обсяги допоміжних робіт для добровільних формувань цивільного захисту визначаються органом, що утворив таке формування, або керівником робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій в разі підпорядкування йому добровільних формувань.

8. Діяльність добровільних формувань цивільного захисту після завершення виконання ними допоміжних робіт припиняється за рішенням органу, що утворив таке формування.

9. Інформація про утворення добровільних формувань цивільного захисту та залучення їх до виконання допоміжних робіт відображається у звітних документах з питань цивільного захисту органом, що утворив таке формування.

ПОРЯДОК

функціонування добровільної пожежної охорони [187]

1. Добровільна пожежна охорона створюється з метою проведення заходів із запобігання виникненню пожеж та організації їх гасіння.

2. Для забезпечення функціонування добровільної пожежної охорони утворюються пожежно-рятувальні підрозділи:

- за рішенням керівника суб'єкта господарювання - з числа його працівників;
- за рішенням органу місцевого самоврядування - з числа жителів відповідного населеного пункту.

3. Порядок забезпечення діяльності пожежно-рятувальних підрозділів добровільної пожежної охорони, права та обов'язки осіб, які є їх членами, визначаються положенням про добровільну пожежну охорону, що затверджується органом місцевого самоврядування, керівником суб'єкта господарювання, що їх утворили, за погодженням з територіальним органом ДСНС.

4. Пожежно-рятувальні підрозділи добровільної пожежної охорони у своїй діяльності керуються Конституцією і законами України, а також указами Президента України, актами Кабінету Міністрів України, цим Порядком, нормативно-правовими актами центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також рішеннями органу місцевого самоврядування та наказами керівника суб'єкта господарювання, що їх утворили.

5. Пожежно-рятувальні підрозділи добровільної пожежної охорони можуть утворюватися незалежно від підрозділів державної, відомчої чи місцевої пожежної охорони.

6. Основними завданнями пожежно-рятувальних підрозділів добровільної пожежної охорони є забезпечення пожежної безпеки,

запобігання виникненню пожеж та нещасних випадків на них, гасіння пожеж, рятування людей, а також надання допомоги у ліквідації наслідків інших надзвичайних ситуацій.

7. Пожежно-рятувальні підрозділи добровільної пожежної охорони відповідно до покладених на них завдань:

1) проводять заходи із запобігання виникненню пожеж;

2) здійснюють гасіння пожеж, проводять евакуацію людей та матеріальних цінностей, заходи для мінімізації або ліквідації наслідків пожеж, зокрема разом з підрозділами державної, відомчої та місцевої пожежної охорони;

3) проводять заходи для постійного підтримання своєї готовності;

4) інформують територіальний орган ДСНС про факти виникнення пожеж і порушення вимог щодо пожежної безпеки;

5) проводять серед працівників підприємств, установ, організацій та громадян роботу з дотримання правил пожежної безпеки, підбір осіб, які бажають стати членами пожежно-рятувального підрозділу добровільної пожежної охорони;

6) вносять керівникам суб'єктів господарювання та органам місцевого самоврядування, що їх утворили, пропозиції щодо забезпечення пожежної безпеки;

7) беруть участь у проведенні:

- оглядів-конкурсів протипожежного стану;

- разом з територіальними органами ДСНС, органами освіти, молодіжними організаціями заходів з утворення та організації роботи дружин юних пожежників;

- разом з територіальними органами ДСНС перевірок протипожежного стану об'єктів.

8) здійснюють інші функції, передбачені актами законодавства.

8. Пожежно-рятувальні підрозділи добровільної пожежної охорони утворюються як:

- пожежна дружина - підрозділ, забезпечений пожежними мотопомпами та/або первинними засобами для гасіння пожеж;
- пожежна команда - підрозділ, забезпечений пожежними автомобілями або іншою необхідною технікою для гасіння пожеж.

9. Пожежні дружини (команди) поділяються на такі категорії:

1) пожежні дружини:

- першої категорії, що забезпечуються пожежними мотопомпами та первинними засобами для гасіння пожеж;
- другої категорії, що забезпечуються первинними засобами для гасіння пожеж;

2) пожежні команди:

- першої категорії, що забезпечують цілодобове чергування диспетчерів, водіїв пожежних машин та караульних у пожежних депо;
- другої категорії, що забезпечують цілодобове чергування диспетчерів та водіїв пожежних машин з перебуванням інших караульних за місцем роботи (навчання) або місцем проживання;
- третьої категорії, що забезпечують цілодобове чергування диспетчерів з перебуванням інших караульних (у тому числі водіїв пожежних машин) за місцем роботи (навчання) або місцем проживання.

10. Пожежну дружину (команду) очолює начальник, який призначається на посаду і звільняється з посади відповідним органом місцевого самоврядування, керівником суб'єкта господарювання за пропозицією загальних зборів членів дружини (команди).

Начальник пожежної дружини (команди) має заступників, які призначаються на посаду і звільняються з посади відповідним органом

місцевого самоврядування, керівником суб'єкта господарювання за поданням начальника дружини (команди), погодженим із загальними зборами членів дружини (команди).

У разі відсутності начальника пожежної дружини (команди) його обов'язки виконує один із заступників начальника.

11. Начальник пожежної дружини (команди) здійснює керівництво її діяльністю та несе персональну відповідальність за виконання покладених на неї завдань.

12. Членом пожежної дружини (команди) на добровільних засадах може бути особа, яка досягла 21-річного віку і здатна за своїми здібностями та станом здоров'я виконувати покладені на неї обов'язки.

13. Залучати членів пожежної дружини (команди) та використовувати закріплену за нею пожежну техніку до виконання завдань, не передбачених цим Порядком, забороняється.

14. Протоколи про порушення вимог щодо пожежної безпеки складаються членами пожежної дружини (команди) в межах їх повноважень, передбачених пунктом 10 частини другої статті 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення.

15. Фінансування і матеріально-технічне забезпечення добровільної пожежної охорони здійснюється за рахунок коштів місцевих бюджетів та коштів суб'єктів господарювання, а також членських внесків, дотацій, прибутку від провадження господарської діяльності, прибутку від майна добровільної пожежної охорони, дивідендів, надходжень від страхових компаній, пожертвувань юридичних та фізичних осіб, інших джерел, не заборонених законодавством.

Приміщення, засоби зв'язку, пожежна техніка, інше майно, а також кошти, що в установленому порядку надходять від юридичних та фізичних осіб (благодійна допомога, членські внески, плата за надання послуг тощо)

для забезпечення діяльності пожежної дружини (команди), підлягають обліку та використанню згідно із законодавством.

16. Члени пожежної дружини (команди) підлягають обов'язковому особистому страхуванню відповідно до Закону України "Про страхування".

17. Розмір та умови виплати винагороди членам пожежної дружини (команди) встановлюються відповідно до частини третьої статті 126 Кодексу цивільного захисту України.

18. Контроль за діяльністю пожежної дружини (команди) здійснює відповідний орган місцевого самоврядування, керівник суб'єкта господарювання та територіальний орган ДСНС.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ.....	6
1.1. Зародження та еволюційний розвиток сфери цивільного захисту в історії людства.....	6
1.2. Науково-теоретичні підходи до публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.....	25
1.3. Механізми публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту: теоретико-методологічні основи.....	45
РОЗДІЛ 2. РОЗВИТОК СФЕРИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ: ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ТА ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ.....	71
2.1. Історичні аспекти зародження та становлення сфери цивільного захисту на теренах сучасної України.....	71
2.2. Формування та розвиток публічного управління та адміністрування і системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту незалежної України.....	92
2.3. Особливості та практичні аспекти публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в зарубіжних країнах.....	112
РОЗДІЛ 3. СУЧАСНИЙ СТАН І РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ.....	137
3.1. Аналіз сучасного стану сфери цивільного захисту в Україні.....	137
3.2. Оцінка результативності публічного управління та	

адміністрування і системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту в Україні.....	159
3.3. Проблеми і суперечності публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в Україні.....	185
РОЗДІЛ 4. НАПРЯМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ.....	209
4.1. Концептуальні засади розвитку публічного управління та адміністрування і системи підготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері цивільного захисту в контексті досягнення Цілей сталого розвитку.....	209
4.2. Шляхи трансформації публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції України.....	234
4.3. Напрями удосконалення механізмів публічного управління та адміністрування у сфері цивільного захисту.....	256
ВИСНОВКИ.....	280
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	287
ДОДАТКИ.....	320

Наукове видання

КРОПИВНИЦЬКИЙ Віталій Станіславович

**ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ
ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ: ТЕОРІЯ, МЕТОДОЛОГІЯ,
ПРАКТИКА.**

Монографія

Формат 60x84/16. Папір офсетний. Друк цифровий.
Гарнітура Times New Roman.
Підписано до друку 24.06.2022 р.
Наклад – 300 примірників. Умовн. друк. авт. арк. – 15,6.

Видавництво «Діса плюс»

Тел. (057) 768-03-15

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного
реєстру видавців, виготівників та розповсюджувачів видавничої
продукції: серія ДК № 4047 від 15.04.2011 р.

Надруковано в друкарні «БУКЛАЙН»
61000, м. Харків, вул. Катерининська, 46.
Тел. (099) 604-49-45
www.bookline.online