DOI 10.52363/2414-5866-2024-1-45
УДК 351:858:339.926

***Шевчук С.М.**, ад'юнкт ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків,*
ORCID: 0009-0002-2742-4084

***Shevchuk S.M.**, PhD student of the Educational and Production Center of the National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПОЖЕЖНО-ТЕХНОГЕННОЮ БЕЗПЕКОЮ НАСЕЛЕННЯ

ORGANIZATIONAL MECHANISM OF PUBLIC MANAGEMENT OF FIRE AND TECHNOLOGICAL SAFETY OF THE POPULATION

У статті визначено напрями розвитку державної політики у сфері забезпечення безпеки населення. Виокремлено зміст і структуру функцій державного управління у сфері забезпечення безпеки населення у надзвичайних ситуаціях. Обґрунтовано необхідність реалізації ефективної державної політики забезпечення пожежно-техногенної безпеки в сучасних умовах.

***Ключові слова:** державна політика, пожежно-техногенна безпека, механізми забезпечення національної безпеки, сталий розвиток.*

The article defines the directions of development of state policy in the sphere of ensuring public safety. The content and structure of state administration functions in the sphere of ensuring public safety in emergency situations are highlighted. The need to implement an effective state policy of ensuring fire safety in modern conditions is substantiated.

***Keywords:** state policy, fire safety, mechanisms for ensuring national security, sustainable development.*

Постановка проблеми. У сучасних умовах вибір раціональної державної політики у сфері забезпечення безпеки населення і захисту критично важливих об'єктів під час надзвичайних ситуацій потребує дослідження основних теоретичних і практичних підходів до організації системи організації пожежно-техногенної безпеки в Україні.

Проте, як видається, аналіз та оцінювання стану державного управління значно утруднені, оскільки вони є тісно та взаємно пов'язаними з державно-управлінською й економічної ситуацією в Україні, що у свою чергу обумовлено бойовими діями, що тривають в

Україні, невизначеністю низки суспільно-політичних та економіко-управлінських проблем, які безпосередньо впливають на всю систему державного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методичне підґрунтям цього дослідження становлять наукові праці з актуальних проблем державного управління, авторами яких є такі відомі вчені, як В. Бакуменко, М. Білинська, А. Дєгтяр, Ю. Древаль, С. Домбровська, Д. Карамишев, В. Ковальчук, О. Крюков, С. Майстро, П. Махортов, В. Мороз, І. Парубчак, П. Петровський, В. Садковий, В. Степанов, В. Тертичка, В. Трощинський та ін. [3; 4; 5-6; 8].

Особливостям інституційного, правового й аналітичного забезпечення національної та цивільної безпеки держави в контексті питань пожежно-техногенної безпеки присвятили свої дослідження низка авторів, серед яких можна відмітити С. Бєлая, О. Бондаренко, І. Волкова, Р. Кізяна, С. Кравчука, В. Копанчука, С. Крука, Н. Леоненко, А. Помазу-Пономаренко, В. Попова, С. Пороку, О. Собину, Д. Тарадуду, В. Тютюника, В. Торічного та ін. [7; 9; 10].

Організаційно-психологічні, медико-санітарні, організаційно-інформаційні та інші управлінські аспекти цієї проблематики розглядали у своїх працях Н. Нижник, О. Островерх, С. Пирожков, С. Потеряйко, А. Ромін, Г. Ситник, О. Труш та ін. [8].

Постановка завдання. Метою статті є визначення напрямів розвитку організаційних механізмів публічного управління у сфері пожежно-техногенної безпеки населення в Україні.

Виклад основного матеріалу. Національна стратегія цивільної безпеки повинна об’єднувати суспільство і державу, соціальні групи та особистість, нації та регіони, що, без сумніву, є актуальним завданням, реалізація якого закладе міцний фундамент для її зовнішньої й внутрішньої політики [1; 7].

Питання про зміст і структуру функцій державного управління у сфері забезпечення безпеки населення і захисту критично важливих об’єктів полягає у визначенні місця та ролі суб’єктів публічного управління в певній сфері життєдіяльності. Саме місце і роль регіону визначають його зміст і форму, а потім функції управління та інші особливості [2; 3; 4].

У сучасних умовах всі питання публічного управління концентруються на вирішенні проблеми забезпечення національної безпеки України [9]. Очевидно, що серед найгостріших економічних, державно-управлінських, енергетичних, соціальних, політичних та інших проблем, які Україна здатна вирішувати у XXI ст., розуміючи під ними ті виклики, що постали перед нею у сфері безпеки, особливо на етапі переходу до сталого розвитку (проблеми природної та пожежно-

техногенної безпеки) повинні бути питання щодо функцій публічного управління [9; 10].

Під час розгляду функцій державного управління [1; 2; 6; 8] у розглядуваній сфері ми виходимо з аналізу всієї сукупності факторів, здатних нині впливати на відносини держави і суспільства, а також із того, що суспільство наразі ще не готове взяти на себе функції, які виконуються державними структурами. Протистояти впливу надзвичайних ситуацій (далі – НС) на сталий розвиток держави в сучасних умовах можна тільки за допомогою відповідної соціальної й державно-управлінської організації суспільства [7; 9].

В управлінській практиці ігнорування та недооцінювання організаційних механізмів, що стосуються, зокрема, взаємодії різноманітних організаційних структур публічного управління, може призвести до значних державно-управлінським втрат [7; 9].

На наш погляд, у сучасних умовах необхідно більш ґрунтовно підходити до реалізації функції регулювання як на законодавчому (створення правил поведінки), так і на виконавчому рівні, що забезпечує практичне дотримання встановлених правил, норм та інших регуляторів і дозволило б уникнути проблем у сфері громадської й особистої безпеки.

У цьому сенсі для формування раціональних структур публічного управління надзвичайно важливо розуміти глибину і складність реальних проблем нинішньої України у складний період, пов’язаний з воєнними діями й втратою частини території, а також з модернізацією системи державного управління, що проводиться в Україні [7; 9]. При цьому надзвичайно важливо розуміти закономірності цього періоду і враховувати їх при реформуванні систем управління.

Реформування системи забезпечення цивільної безпеки населення, в тому числі й в питаннях забезпечення пожежно-техногенної безпеки, захисту критично важливих об’єктів у надзвичайних ситуаціях неможливо, на наш погляд, без реалізації специфічних функцій управління, що притаманні саме державі, серед іншого й Українській, і мають реалізовуватися за допомогою управлінських функцій спеціальних державних інститутів управління [1; 5; 6].

На наш погляд, розглядаючи функції системи органів виконавчої влади на центральному та регіональному рівнях в питаннях ефективного забезпечення пожежно-техногенної безпеки населення і критично важливих об’єктів, необхідно виходити з аналізу всієї сукупності факторів, що в сучасних умовах впливають на суб’єктно-об’єктні відносини центру і суб’єктів регіонального управління.

Аналіз перспектив реалізації повноважень органів державної влади суб’єктів регіонального управління в Україні щодо об’єктів спільного ведення, насамперед у сфері, що розглядується, перших результатів

процесу децентралізації в країні, а також основних положень Закону України «Про децентралізацію» (який у січні 2020 р. було відкликано Президентом України на доопрацювання), дозволив виявити низку істотних факторів, які мають як об'єктивний, так і суб'єктивний характер [7].

Перше. У процесі реформування системи органів виконавчої влади домінуюче значення має не потреба держави в тих чи інших змінах, а загальні тенденції розбудови системи органів виконавчої влади на центральному рівні.

За чинним законодавством сьогодні має відбуватися передання регіональним суб'єктам управління значної частини функцій із гасіння пожеж, попередження та ліквідації НС. Це об'єктивно призведе до необхідності створення в перехідний період паралельних управлінських структур. У разі утворення відповідної нормативно-правової бази та запровадження практики реалізації покладених на органи виконавчої влади на регіональному рівні повноважень у сфері захисту населення і територій від НС та організації гасіння пожеж власними силами і засобами, відпаде необхідність у дублюванні низки функцій з боку центральних органів влади [7; 8; 9].

Вирішення цієї проблеми в сучасних умовах можливе шляхом укладення угоди про передання вказаної вище частини повноважень від суб'єктів державного управління на регіональному рівні центральному органу, спеціально уповноваженому вирішувати завдання у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій.

Друге. На нашу думку, дотепер в Україні не було вжито дієвих заходів щодо зміни змісту державного управління, переведення його на принципово нові засади функціонування. Реформи у сфері державного управління зводяться головним чином до організаційної перебудови відповідних управлінських структур і вдосконалення механізмів, що забезпечують їх адміністративний взаємозв'язок і підпорядкованість.

До найважливіших чинників суб'єктивного характеру слід віднести відсутність в Україні розрахованої на перспективу концепції перетворення у сфері державного управління, заснованої на детальному опрацюванні вузлових проблем управлінського процесу. Крім того, зміни характеру взаємовідносин центральних органів виконавчої влади з органами виконавчої влади суб'єктів регіонального управління наразі не відбулося.

Той факт, що сьогодні в Україні робиться спроба реформувати структури та механізми державного управління, відбивається на дослідницькому процесі в контексті низки обмежень, а саме: необхідність передбачення можливих змін у державному устрої, обережність у формулюванні висновків і оцінок, необхідність розгляду в дослідженні

конкретних питань організації цивільного захисту населення й критично важливих об’єктів під час НС на тлі загальних, фундаментальних проблем.

Через це стає необхідно розробити національну концепцію державного управління у надзвичайних ситуаціях, основні елементи якої показано на (рис. 1). Це дозволяє визначити нові підходи до розмежування повноважень між центром і суб’єктами регіонального управління з урахуванням віднесення Конституцією України цього виду діяльності в мирний час до спільного ведення, а у воєнний – до виключного відання центральних органів влади (рис. 2).

Третє. На наш погляд, на центральному рівні державного управління мають залишитися попередження та ліквідація надзвичайних ситуацій центрального й транскордонного характеру; наглядові функції, серед іншого профілактика і попереджувальна робота; забезпечення захисту критично важливих для національної безпеки держави об’єктів, об’єктів державної власності, об’єктів історичної та культурної спадщини народів, що проживають в Україні; забезпечення безпеки життєдіяльності населення в місцях проведення масових заходів державного значення. Усі інші завдання у цій сфері повинні вирішуватися на регіональному рівні.

Рис. 1. Основні елементи концепції організації державного управління безпекою на центральному та регіональному рівні

Четверте. Глава держави, щоб забезпечити умови для здійснення повноважень державної влади на частині території держави – великому регіоні, що охоплює, як правило, територію декількох суб’єктів

управління, для організації ефективної взаємодії територіальних органів влади, органів виконавчої влади й інших державних органів, юрисдикція яких поширюється на частину території держави, розташовану в межах регіону, має право створювати відповідні організаційно-управлінські державні територіальні структури й призначати своїх повноважних представників на місцях.

Рис. 2. Підходи до розмежування повноважень між центром і суб'єктами

Із зазначеного вище логічно випливає, що головними завданнями органів державної влади щодо попередження надзвичайних ситуацій є такі:

– реалізація в межах своєї компетенції державної політики у сфері цивільного захисту населення і територій від НС;

– забезпечення пожежно-техногенної безпеки і боротьба з епідеміями.

Регіональні органи влади повинні здійснювати такі основні функції:

– організовувати моніторинг і прогнозування надзвичайних ситуацій у межах системи управління та прогнозування НС, виконувати роботу з попередження та ліквідації таких ситуацій державного рівня, порятунку і життєзабезпечення людей під час НС;

– забезпечувати підтримку ліквідації таких ситуацій регіонального й міжмуніципального характеру, а також своєчасне ухвалення управлінських рішень у разі переходу надзвичайних ситуацій на центральний рівень;

– організовувати в установленому порядку роботу з попередження пожеж, а також контроль за організацією їх гасіння на об'єктах, критично важливих для національної безпеки країни, на інших особливо важливих пожежонебезпечних об'єктах, особливо на цінних об'єктах культурної спадщини держави, під час проведення заходів державного рівня з масовим зосередженням людей, перелік яких затверджується органом центральної виконавчої влади;

– організовувати в установленому порядку спільно із зацікавленими органами виконавчої влади на регіональному рівні формування і доставку вантажів гуманітарної допомоги населенню, яке постраждало внаслідок надзвичайних ситуацій, серед іншого й населенню зарубіжних країн;

– організовувати облік атестованих аварійно-рятувальних служб, пожежних, пожежно-рятувальних, пошуково-рятувальних та аварійно-рятувальних формувань і громадських об'єднань, що мають статутні завдання з проведення аварійно-рятувальних робіт та гасіння пожеж;

– організовувати фінансове забезпечення головних управлінь ДСНС України за суб'єктами регіонального управління та підпорядкованим підрозділам, підготовку та затвердження їх кошторисів доходів і видатків за бюджетними й позабюджетними засобами, а також оперативний, бухгалтерський і статистичний облік фінансово-господарської та іншої діяльності, ревізійну роботу;

– організовувати взаємодію сил і засобів, задіяних в аварійно-рятувальних роботах під час надзвичайних ситуацій та гасіння пожеж;

– здійснювати поточне і перспективне планування мобілізаційного розгортання з'єднань і військових частин військ цивільного захисту та військових частин протипожежної служби у воєнний час;

– здійснювати контроль за створенням, збереженням і використанням страхового фонду документації на об'єкти підвищеного ризику й об'єкти систем життєзабезпечення населення;

– брати участь у межах своєї компетенції в інформуванні населення через ЗМІ та інші канали про такі, що прогнозуються чи вже виникли, надзвичайні ситуації та пожежі, заходи із забезпечення безпеки населення і територій, прийоми та способи захисту, а також пропагувати у сфері цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, забезпечення пожежної безпеки і безпеки людей на водних об'єктах;

– брати участь в управлінні єдиною державною системою попередження і ліквідації НС у межах своєї компетенції;

– брати участь у розробленні пропозицій з питань надання органами

центральної влади допомоги населенню і територіям, що постраждали через НС державного, регіонального і транскордонного характеру.

Висновки. Таким чином, для ефективної реалізації покладених на органи державного управління завдань центральний рівень управління має володіти такими основними повноваженнями:

– здійснювати підготовку проєктів нормативно-правових актів та інших документів щодо цивільного захисту, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, забезпечення пожежної безпеки, безпеки людей на водних об'єктах, а також реалізації державної політики під час ліквідації наслідків епідемій;

– здійснювати в установленому порядку контроль за організацією наглядової діяльності головними управліннями ДСНС України за суб'єктами державного управління з дотриманням встановлених у розглядуваній сфері вимог органами місцевого самоврядування, організаціями, а також посадовими особами, громадянами держави, іноземними громадянами та особами без громадянства;

– здійснювати керівництво підпорядкованими підрозділами, а також головними управліннями ДСНС України за суб'єктами регіонального управління з питань бойової та мобілізаційної готовності, проходження військової служби (служби), матеріально-технічного та фінансового забезпечення;

– здійснювати в установленому порядку функції з управління закріпленим державним майном;

– здійснювати повноваження розподільника коштів державного бюджету щодо головних управлінь ДСНС України за суб'єктами управління на регіональному рівні та підпорядкованих підрозділів відповідно до законодавчих та інших нормативно-правових актів України;

– створювати координаційні та дорадчі органи (комісії, групи) на представницькій основі, а також інші колегіальні органи для обговорення актуальних питань діяльності регіонального центру ДСНС України та ін.

Список використаних джерел:

1. Крюков О.І., Помаза-Пономаренко А.Л., Лопатченко І.М. Публічне управління у сфері цивільної безпеки : навчальний посібник. 2024. Х.: «Діса плюс». 172 с. URL: http://repositsc.nuczu.edu.ua/handle/123456789/19932.

2. Костенко В. Модернізація державної системи цивільного захисту в контексті європейської інтеграції України. *Державне управління та місцеве самоврядування* : зб. наук. пр. ДРІДУ НАДУ. 2013. № 4 (19). С. 107–115.

3. Майстро С. В. Теоретичні засади механізму державного управління системою цивільного захисту. *Теорія та практика державного уп-*

равління : зб. наук. пр. ХарРІ НАДУ. 2014. Вип. 3 (46). С. 3–10.

4. Махортов П. П. Проблеми організації прийняття управлінських рішень цивільними захистом населення. *Право та державне управління*. 2020. № 2. С. 170–175.

5. Махортов П. П. Механізми забезпечення публічного управління цивільним захистом населення в умовах надзвичайних ситуацій. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія «Державне управління».* 2020. № 2 (13). С. 190–201.

6. Потеряйко С.П. Організація державного управління у надзвичайних ситуаціях. *Інвестиції: практика та досвід*. 2011. № 2. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/2011_2/ 2_2011_23.pdf/.

7. Помаза-Пономаренко А.Л., Тарадуда Д.В. Механізми забезпечення цивільної безпеки України: аспекти попередження НС на об'єктах військово-промислового комплексу // Публічне адміністрування та національна безпека. 2024. № 3 (44). https://www.internauka.com/issues/administration2024/3/9732.

8. Садковий В.П., Ромін А.В., Островерх О.О., Домбровська С.М. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: нормативно-правовий аспект : монографія. Харків : Оберіг, 2013. 190 с.

9. Pomaza-Ponomarenko A., Taraduda D., Leonenko N., Poroka S., Sukhachov M. (2024). Ensuring the safety of citizens in times of war: aspects of the organization of civil defense // AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research. Volume 14. Issue 1. Pp. 216–220. URL: https://www.magnanimitas.cz/ADALTA/140139/papers/K_10.pdf.

10. Popov O., Taraduda D., Sobyna V., Dement M., Pomaza-Ponomarenko A. (2020). Emergencies at Potentially Dangerous Objects Causing Atmosphere Pollution: Peculiarities of Chemically Hazardous Substances Migration. Systems, Decisions and Control in Energy I. Studies in Systems, Decisions and Control. Switzerland: Springer International Publishing AG. Vol. 298. P. 151–163. https://doi.org/10.1007/978-3-030-48583-2_10.

References:

1. Kryukov O.I., Pomaza-Ponomarenko A.L., Lopatchenko I.M. Public administration in the field of civil security: a study guide. 2024. H.: "Disa Plus". 172 p. URL: http://repositsc.nuczu.edu.ua/handle/123456789/19932.

2. Kostenko V. Modernization of the state system of civil protection in the context of the European integration of Ukraine [Modernizatsiia derzhavnoi systemy tsyvilnoho zakhystu v konteksti yevropeiskoi intehratsii Ukrainy]. *State administration and local self-government – Derzhavne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia.* 2013. No. 4 (19). P. 107–115.

3. Maistro S. V. Theoretical foundations of the mechanism of state management of the civil defense system [Teoretychni zasady mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia systemoiu tsyvilnoho zakhystu]. *Theory and practice of public administration – Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia*. 2014. Issue 3 (46). P. 3–10.

4. Makhortov P. P. Problems of the organization of administrative decision-making by civil protection of the population [Problemy orhanizatsii pryiniattia upravlinskykh rishen tsyvilnymy zakhystom naselennia]. *Law and public administration – Pravo ta derzhavne upravlinnia.* 2020. No. 2. P. 170–175.

5. Makhortov P. P. Mechanisms for ensuring public management of civil protection of the population in emergency situations [Mekhanizmy zabezpechennia publichnoho upravlinnia tsyvilnym zakhystom naselennia v umovakh nadzvychainykh sytuatsii]. *Bulletin of the National University of Civil Defense of Ukraine. Series: Public administration – Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy. Seriia «Derzhavne upravlinnia»*. 2020. No. 2 (13). P. 190–201.

6. Poteryaiko S. P. Organization of state administration in emergency situations [Orhanizatsiia derzhavnoho upravlinnia u nadzvychainykh sytuatsiiakh]. *Investments: practice and experience – Investytsii: praktyka ta dosvid*. 2011. No. 2. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/2011_2/2_2011_23.pdf/.

7. Помаза-Пономаренко А.Л., Тарадуда Д.В. Механізми забезпечення цивільної безпеки України: аспекти попередження НС на об’єктах військово-промислового комплексу // Публічне адміністрування та національна безпека. 2024. № 3 (44). https://www.internauka.com/issues/administration2024/3/9732.

8. Sadkovy V. P., Romin A. V., Ostroverkh O. O., Dombrovska S. M. State management in the field of civil protection in Ukraine: regulatory and legal aspect: monograph [Derzhavne upravlinnia u sferi tsyvilnoho zakhystu v Ukraini: normatyvno-pravovyi aspekt]. Kharkiv : Oberig, 2013. 190 p.

9. Pomaza-Ponomarenko A., Taraduda D., Leonenko N., Poroka S., Sukhachov M. (2024). Ensuring the safety of citizens in times of war: aspects of the organization of civil defense // AD ALTA: Journal of Interdisciplinary Research. Volume 14. Issue 1. Pp. 216–220. URL: https://www.magnanimitas.cz/ADALTA/140139/papers/K_10.pdf.

10. Popov O., Taraduda D., Sobyna V., Dement M., Pomaza-Ponomarenko A. (2020). Emergencies at Potentially Dangerous Objects Causing Atmosphere Pollution: Peculiarities of Chemically Hazardous Substances Migration. Systems, Decisions and Control in Energy I. Studies in Systems, Decisions and Control. Switzerland: Springer International Publishing AG. Vol. 298. P. 151–163. https://doi.org/10.1007/978-3-030-48583-2_10.