

6. TheDifference.ru [Electronic resource]. – Access to: <http://thedifference.ru/otlichie-kontrolya-ot-nadzora/>.

7. Baldwin, R., Cave, M. and Lodge, M. (2010). *The Oxford Handbook of Regulation*. Access to: 10.1093/oxfordhb/9780199560219.001.0001.

References

1. Ukraine. The Verkhovna Rada of Ukraine. *On the Basic Principles for the Implementation of State Supervision in the Sphere of Economic Activity*. N.p., Web. 2017, <<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/877-16>>.

2. Ukraine. The Verkhovna Rada of Ukraine. *Code of Civil Protection of Ukraine*. N.p., 02 Oct. 2012 Web. 2017, <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>>.

3. "Control and oversight activities in the Republic of Belarus. Analytical report. Minsk – 2008." *IFC* Web. 2017, <<http://www.ifc.org/belarus>>.

4. Ukraine. The State Service of Ukraine for Emergencies. *On Approval of the Action Plan for Implementation of the Strategy for Reforming the System of the State Service of Ukraine for Emergencies*. N.p., 03 Feb. 2017. Web. 2017, <<http://www.dsns.gov.ua/ua/Nakazi/59064.html>>.

5. Ukraine. The Cabinet Ministriv of Ukraine. *On Approving the Strategy for Reforming the System of the State Service of Ukraine for Emergencies*. N.p., 25 Jan. 2017 Web. 2017, <<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-%D1%80>>.

6. "TheDifference.ru." Web. 2017, <<http://thedifference.ru/otlichie-kontrolya-ot-nadzora/>>.

7. Baldwin, R., Cave, M. and Lodge, M. *The Oxford Handbook of Regulation*. Web. 2014 <10.1093/oxfordhb/9780199560219.001.0001>.

DOI : 10.5281/zenodo.1038914

УДК 351.862.4

Майстро С. В., д.держ.упр., проф., НУЦЗУ, м. Харків

Maystro S., Doctor of sciences of state administration, Head of the department of public administration for civil defence, National university of civil defence of Ukraine, Kharkov

**ОСОБЛИВОСТІ ІНСТИТУЦІЙНОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ
В РІЗНИХ КРАЇНАХ**

**FEATURES OF THE INSTITUTIONAL MECHANISM OF PUBLIC
ADMINISTRATION OF THE CIVIL PROTECTION SYSTEM
IN DIFFERENT COUNTRIES**

У статті розглядається інституційний механізм державного управління системою цивільного захисту в різних країнах. Надано пропозиції стосовно напрямів та можливостей адаптації в Україні світового досвіду державного управління системою цивільного захисту.

Ключові слова: державне управління, інституційний механізм державного управління, цивільний захист.

The article considers the institutional mechanism of public administration of the civil defense system in different countries. The proposals on directions and possibilities of adaptation in Ukraine of world experience of public administration by the civil defense system are offered.

Keywords: public administration, institutional mechanism of public administration, civil protection.

Постановка проблеми. У ХХІ столітті людство спостерігає помітні зміни в навколишньому середовищі: мінливий клімат, інформаційний вибух, прогресуюче втручання людини в природу, а також виникнення нових загроз, в тому числі викликаних військовими і терористичними діями. Швидко і ефективно відреагувати, а ще краще передбачити і запобігти - це завдання, що стоїть перед службами порятунку і цивільним захистом. Вивчення зарубіжного досвіду найбільш розвинених країн світу з побудови та функціонування державних систем, що здійснюють діяльність у сфері цивільного захисту та цивільної оборони, захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, забезпечення пожежної безпеки 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.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню сутності та особливостей інституційного механізму державного управління, в тому числі у сфері цивільного захисту присвятили свої публікації такі вчені, як Андреев С., Ковальчук В., Норт Д., Труш О. та інші [1; 4; 7; 8].

Однак чимало питань стосовно напрямів та можливостей адаптації світового досвіду державного управління системою цивільного захисту в Україні залишаються недостатньо дослідженими.

Постановка завдання. Метою статті є визначення сутності та особливостей функціонування інституційного механізму державного управління системою цивільного захисту в різних країнах світу.

Виклад основного матеріалу. 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 ефективний механізм державного управління системою цивільного

захисту (і, зокрема, інституційна його складова), як спосіб застосування заходів впливу суб'єкта державного 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 [6].

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.

Дуглас Норт виокремлював інституційний механізм як особливий вид механізму, функціонування якого надає змогу забезпечувати як створення правил, так і відслідковування наслідків їх застосування [8].

На наш погляд, інституційний механізм державного управління системою цивільного захисту являє собою систему органів державного управління, функціонування якої надає змогу забезпечувати як створення норм і правил, так і відслідковування наслідків їх застосування в умовах надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру.

Механізми державного управління системою цивільного захисту в Україні (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 [1; 4; 7].

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 [2].

Як вже зазначалось, в США практично весь комплекс завдань щодо захисту населення при стихійних лихах, аваріях та катастрофах, а також при ліквідації їх наслідків, страхування та відшкодування збитків населенню та інших питань життєзабезпечення держави зосереджено в єдиному загальнодержавному органі - Федеральному агентстві з управління надзвичайними ситуаціями (FEMA).

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 позаш-

татними 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. FEMA взяла під контроль агентства, які боролися з пожежами, повеннями, 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 в кінці 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 [2].

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 [2].

В Європі також для збереження політичної незалежності і територіальної цілісності має ефективний та результативний інституційний механізм цивільного захисту та оборони.

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).

Основні завдання вказаних 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 засто-

сування 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 [5].

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.

У роботі з надання допомоги постраждалому населенню беруть участь також різні благодійні організації, наявні практично в усіх містах країни.

Принципи залучення на службу в рятувальних формуваннях різні: 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 [5].

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 саморітян, іоганістська 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. [5].

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.

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 акціях, відомча і міжнародна допомога), регулює правові відносини рятува-

льників 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 [5].

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 [2].

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. [3].

Висновки. Отже, досвід побудови інституційного механізму державного управління системою цивільного захисту в розвинутих країнах може бути використаний при удосконаленні системи державного управління у сфері цивільного захисту України, зрозуміло, з урахуванням специфіки нашої країни. Перш за все слід звернути увагу на наступні моменти: принципи побудови рятувальних служб в розвинених країнах; організацію

управління рятувальними службами; навчання населення та спеціалістів діям в умовах надзвичайних ситуацій; правове регулювання питань захисту людей при надзвичайних ситуаціях; державну підтримку рятувальників та рятувальних служб; міжнародне співробітництво, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. Андреев С. О. Державні системи цивільного захисту: інституціональні засади та проблеми розвитку : монографія / С. О. Андреев ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Харків : Тім Пабліш Груп, 2017. – 432 с.
2. Воробьев Ю. В. В американском «МЧС» / Ю. В. Воробьев // Гражданская защита, № 1, 1997. – С. 25-26.
3. Бельский А. Спасательная работа в Финляндии / Бельский А. // Гражданская защита, № 6, 1998. – С. 31.
4. Ковальчук В. М. Міжнародна інтеграція діяльності пожежно-рятувальних служб країн ЄС / В. М. Ковальчук // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. ЛРІДУ 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 : ЛРІДУ НАДУ, 2014. – С. 272-279.
5. Международный опыт организации и деятельности в области ГО и защиты в ЧС [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.studfiles.ru/preview/514514/>.
6. Майстро С. В. Теоретичні засади механізму державного управління системою цивільного захисту / С.В. Майстро // Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2014. – Вип. 3 (46). – С. 3-10.
7. Майстро С. В. Нормативно-правовий механізм державного управління системою цивільного захисту в Україні / С. В. Майстро, О. О. Труш // Актуальні проблеми державного управління, 2014. – № 2 (46). – С. 210-218.
8. 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.

References

1. Andreev, S.O. *State Civil Protection Systems: Institutional Principles and Developmental Problems [Dergavni systemy civil'nogo zahystu: institucional`ni zasady ta problemy rozvytku]*. Kharkiv: Tim Publ. Grup, 2017.
2. Vorobyev, Yu. "In the US "MES" [V americanskom MCHS]." *Civil Protection* 1 (1997): 25-26. Print.
3. Belsky, A. "Rescue work in Finland [Spasatel'naya rabota v Finlyandii]." *Civil protection* 6 (1998): 31. Print.
4. Kovalchuk, V.M. "International integration of fire and rescue services of EU countries [Mizhnarodna integracia diyalnosti pozhezhno-riatuval`nih sluzhb krain ES." *Dergavne upravlinnja* 39 (2014): 272-279. Print.
5. "International experience in the organization and activities in the field of protection and defense in the emergency. [Mezhdunarodniy opit organizacii i deyatel`nosti

v oblasti GO I zaschity v CHS]." 2017, <<http://www.studfiles.ru/preview/514514/>>.

6. Maystro, S. "Theoretical foundations of the mechanism of public administration of the civil protection system [Teoretichni zasady mehanizmu derzhavnogo upravlinnya systemoyu civil'nogo zahistu]." *Theory and Practice of Public Administration* 3 (46) (2014): 3-10. Print.

7. Maystro, S. "Regulatory and Legal Mechanism of Public Administration of the Civil Protection System in Ukraine [Normativno-pravoviy mehanizm derzhavnogo upravlinnya systemoyu civil'nogo zahistu v Ukraini]." *Current problems of public administration* 2 (46) (2014): 210-218. Print.

8. North, D. *Institutions, institutional changes and the functioning of the economy [Instituty, institycional'nie izmeneniya i funkcionirovanie ekonomiki]*. Moscow: Nachala, 1997. Print.



DOI : 10.5281/zenodo.1038902

УДК 351/354

Потеряйко С. П., к.військ.н., доц., ІДУЦЗ, м. Київ

Poteriayko S., PhD in Military Science, Associate Professor, Senior Research Worker of the Research Department, Institute of Public Administration in the Sphere of Civil Protection, Kyiv

**ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЩОДО ФУНКЦІОНУВАННЯ
ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ТА СТРУКТУРНОГО МЕХАНІЗМІВ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ**

**PROBLEMATIC ISSUES ON THE OPERATION
OF THE ORGANIZATIONAL AND STRUCTURAL MECHANISMS OF
PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF CIVIL PROTECTION**

Проведено аналіз керівних документів, наукових досліджень та виявлено проблемні питання щодо функціонування організаційного та структурного механізмів державного управління у сфері цивільного захисту. Обґрунтовано необхідність щодо внесення змін та доповнень до керівних документів, пов'язаних із проведенням реформи системи ДСНС України, а також передачі повноважень і завдань з цивільного захисту об'єднаним територіальним громадам.

Ключові слова: *механізми державного управління, цивільний захист, надзвичайна ситуація, організаційний та структурний механізми, система управління.*