

*Кулешов М. М., к.т.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків*

*Kuleshov N., Ph.D of Technical Sciences, Associate Professor, Department of Management and Organization of Activities in the Field of Civil Protection National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

## **ЩОДО ПОБУДОВИ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ**

### **ON BUILDING SYSTEMS AND IMPROVEMENT OF ACTIVITY OF THE STATE SYSTEM OF CIVIL PROTECTION OF UKRAINE**

*В статті, опираючись на світові тенденції розвитку сфери безпеки, досліджено та викладено підходи до побудови і організації діяльності єдиної державної системи цивільного захисту України в умовах сучасних загроз. Запропоновано заходи з удосконалення порядку реалізації функцій управління ДСНС України, як центрального органу виконавчої влади з питань цивільного захисту.*

**Ключові слова:** *Цивільний захист, система цивільного захисту, загрози, надзвичайні ситуації, державна політика, стратегія, органи управління, завдання.*

*In the article, based on world trends in the development of the civil defense, the approaches to building and organizing the activities of a unified state system of civil protection of Ukraine in the conditions of modern threats have been explored and outlined. The measures are proposed to improve the procedure for the implementation of the functions of the State Service of Ukraine for Emergency Situations as a central executive body for civil protection.*

**Keywords:** *civil protection, civil defense system, threats, emergency situations, state policy, strategy, government, tasks.*

**Постановка проблеми.** З позиції системного підходу система цивільного захисту (ЦЗ), по суті, являє собою інтегровану, соціотехнічну підсистему держави, метою функціонування якої є досягнення і підтримка стану максимальної захищеності населення, його життєво важливих інтересів і територій при різного роду негативних впливів та небезпек техногенного, природного і воєнного характеру. Саме у рамках утвореної єдиної державної системи цивільного захисту України (ЄДСЦЗ), шляхом об'єднання дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, організацій і установ, підпорядкованих їм сил і засобів, реалізуються заходи державної політики у сфері ЦЗ у мирний час та в особливий період [5].

Упродовж останніх двох десятиліть в Україні неодноразово відбувався

перегляд концепції державного управління у надзвичайних ситуаціях, що було зумовлено сприйняттям безпеки та необхідністю захисту населення, об'єктів економіки і національного надбання від негативних наслідків НС як невід'ємної складової національної безпеки і державного будівництва, прагненням відходу від, традиційно орієнтованої на вирішення завдань воєнного часу, пострадянської системи цивільної оборони та визнанням пріоритету цивільного захисту населення і територій від загроз мирного часу. Відмовившись, по суті справи, від складової воєнних загроз, яка була практично проігнорована, замість пошуку та побудови оптимальної моделі ЦЗ з урахуванням усіх видів небезпек, система цивільного захисту (оборони) України з середини 90-х років повністю була переорієнтована на виконання завдань з захисту населення і територій від НС техногенного і природного характеру. Не зважаючи на здійснену у 2012 році інтеграцію державної системи запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного і природного характеру і системи цивільної оборони в Єдину державну систему цивільного захисту суттєвих коректив, з зазначеного питання, в нове законодавство з цивільного захисту внесено небуло.

На жаль, такий односторонній підхід, як підтверджує сьогоднішня, виявився хибним, адже практична відмова від вирішення питань воєнного часу, які стосувалися підвищення стійкості об'єктів економіки, системи підготовки та захисту населення від вражаючих чинників сучасної зброї, тактики дій органів управління та сил ЦЗ в умовах воєнних загроз призвела до неготовності системи ЦЗ ефективно та адекватно реагувати на зазначені виклики. Воєнно-політичний конфлікт на сході України актуалізував питання захисту цивільного населення держави від наслідків ведення воєнних дій, а посилення загроз виникнення НС спонукає до перегляду концепції державного управління у кризових ситуаціях і пошуку нових підходів до побудови та організації діяльності ЄДСЦЗ України.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблеми забезпечення цивільного захисту України на сучасному етапі знаходяться у центрі уваги таких відчизняних науковців, як С.О. Андреев, В.Ф. Гречанинов, О.С. Проневіч, Г.П.Ситник, В.О.Тищенко та ін. В своїх роботах дослідники звертають увагу на недоліки організаційних засад ЄДСЦЗ, недосконалість нормативно – правової бази у сфері ЦЗ, пропонують своє бачення розвитку системи ЦЗ, побудови моделей управління безпекою, що заслуговує на увагу та запровадження багатьох складових наукових досліджень в життя. Разом з тим, проблемні питання з діяльності системи ЦЗ потребують подальшого дослідження з метою пошуку нових підходів та варіантів їх вирішення.

**Постановка завдання.** Пошук нових підходів до побудови і організації діяльності ЄДСЦЗ України на основі світових тенденцій розвитку ЦЗ, з урахуванням ролі і місця у цьому процесі Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

**Виклад основного матеріалу.** Інтеграція Української економіки в єв-

ропейський простір, нові виклики сучасності, які пов'язані з загрозами природного, техногенного, соціального і воєнного характеру, вимагають нових підходів до побудови та організації управління системами безпеки і зокрема системою ЦЗ України.

Безперечним є той факт, і з цим погоджується більшість дослідників, що система ЦЗ України має бути побудованою за моделлю, яка передбачає високий рівень готовності до захисту населення і території України від НС техногенного, природного, а також соціально-політичного і воєнного характеру та буде спроможною забезпечити адекватне реагування на усі види загроз. Тобто, сфера діяльності ЦЗ і його завдання повинні бути істотно розширені і не обмежуватися тільки захистом населення у мирний час, хоча саме це, повинно і в подальшому залишатися його пріоритетом. Національна (державна) система під виконання завдань ЦЗ, відповідно до світової практики [1, 4], повинна мати у своєму складі: підготовлені органи управління на усіх рівнях функціонування ЄДСЦЗ; сучасні засоби оповіщення та системи зв'язку; системи радіаційної розвідки, дозиметричного та хімічного контролю; надійні системи захисних споруд; запаси продовольчих товарів, сировини та матеріальних ресурсів; підготовлені сили та засоби цивільного захисту; сучасні системи моніторингу та контролю у сфері ЦЗ.

Важливо визнати необхідність підготовки і здійснення заходів щодо захисту населення від військових небезпек в сучасних умовах і на перспективу, принаймні, до тих пір, поки існує загроза виникнення збройних конфліктів. ЄДСЦЗ України повинна бути готовою до виконання своїх завдань в умовах можливих військових дій будь-якого масштабу, всіх форм можливих збройних конфліктів, застосування всіх видів засобів збройного протидіювання. У цьому аспекті великого значення набуває рівень мобілізаційної готовності сил цивільного захисту та їх матеріального ресурсного забезпечення.

Виходячи з наявних військових загроз та набутої практики дій органів виконавчої влади, сил цивільного захисту з надання допомоги постраждалому населенню під час проведення антитерористичної операції на сході України вважається за необхідне розширити перелік покладених на ЄДСЦЗ завдань [3], такими як:

- першочергове забезпечення постраждалого населення під час виникнення НС або при веденні військових дій, або унаслідок цих дій такими видами, як медичне обслуговування, включаючи надання першої медичної допомоги, термінове надання житла, забезпечення харчуванням;

- термінове поховання загиблих у воєнний час;

- боротьба з пожежами;

- виявлення і позначення небезпечних районів;

- знезараження та інші подібні заходи захисту;

- термінова допомога у відновленні і підтримці порядку в районах лиха;

- допомога в збереженні об'єктів, суттєво необхідних для виживання.

Крім цього завдання з захисту населення, у разі виникнення НС, доці-

льно було б конкретизувати заходами з евакуації населення, матеріальних і культурних цінностей в безпечні райони, а також з надання населенню захисних споруд та засобів індивідуального захисту, адже ці питання знайшли своє відображення у повноваженнях органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

Назріла також необхідність більш активного впливу держави на управління ризиками, де головна роль відводиться попередженню НС, зниженню ризиків їх виникнення, що повинно знайти також своє відображення в завданнях ЄДСЦЗ, у змісті яких зараз не просліджується стратегія управління на основі концепції ризиків, яка у багатьох країнах світу є домінуючою.

З урахуванням досвіду інших країн світу [1, 2, 4], слід очікувати, що вже у найближчий час система ЦЗ, як і вся оборона країни, будуватиметься за принципом стратегічної мобільності, сутність якого полягає у поетапному нарощуванні заходів ЦЗ за часом і простором, в залежності від місця та рівня загроз, а також у швидкої концентрації сил і засобів в потрібний час у потрібному місці, що є характерним і для України.

Вже зараз просліджуються ознаки того, що ЦЗ України приймає більш територіальний характер, ніж відомчий (виробничий). За таких умов організаційна структура цивільного захисту буде розвиватися у напрямку надання місцевим органам влади та їхнім структурам ЦЗ більшої самостійності. За умови децентралізації влади, коли кожна адміністративно – територіальна одиниця (область, місто, район, об'єднана територіальна громада) стане більш самостійною, місцеві органи влади будуть у змозі вирішувати завдання ЦЗ, як правило, своїми силами. Тобто, слід очікувати певної «децентралізації» також і цивільного захисту. Це буде виражатися в підвищенні прав і відповідальності місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у вирішенні завдань ЦЗ. При цьому, дуже важливим питанням є фінансування заходів ЦЗ. На жаль, в умовах обмеженого фінансування зараз не є можливим реалізовувати великі інвестиційні програми у сфері ЦЗ. Тому видається вкрай важливим, в цих умовах, забезпечувати правильний вибір пріоритетів при фінансуванні та реалізації заходів ЦЗ. Цивільний захист повин стати, з одного боку менш затратним для держави, з іншого – більш суспільно корисним. Цього можна досягти, шляхом комплексного використання засобів захисту, майна, матеріально – технічних ресурсів, як в інтересах захисту людей від військових небезпек, так і для соціально-економічних цілей, попередження та ліквідації НС природного і техногенного характеру.

Слід погодитись також з тим, що система цивільного захисту може ефективно розвиватися тільки за участю суспільства. У зв'язку з цим, потрібна розробка комплексу заходів, спрямованих на підтримку добровільної участі у заходах ЦЗ окремих громадян та громадських організацій (волонтерських рухів). Також слід вжити низку конкретних заходів щодо вдосконалення навчання населення та формування культури безпеки життєдіяльності.

В цілому, основні тенденції розвитку ЦЗ на найближчий час можна сформулювати наступним чином: максимальне збереження, удосконалення і розвиток наявного потенціалу; адаптація до нових військово-політичних та соціально-економічних умов; запровадження стратегії управління ЦЗ на основі концепції ризиків; стратегічне і оперативне реагування на зміни обстановки; створення можливостей для оперативного розгортання сил і засобів цивільного захисту у встановлені терміни та у необхідній кількості.

Велике значення в реалізації завдань ЦЗ на сучасному етапі набуває діяльність з забезпечення безпеки держави і її громадян відповідних владних структур і зокрема ДСНС України. МНС України, правонаступником якого зараз є ДСНС, як свідчить історія, завжди відігравало головну роль в стратегії і тактики держави, спрямованої на захист населення, території України та об'єктів економіки від наслідків НС техногенного і природного характеру. Адже у всі часи цей центральний орган виконавчої влади був головним з питань реалізації державної політики у сфері ЦЗ, та виконував функції безпосереднього постійного органу управління ЄДСЦЗ. Разом з тим слід визнати, що у зв'язку з втратою статусу ключового органу виконавчої влади, який має міністерство, ДСНС України втратило у значній мірі безпосередній вплив на глобальні процеси, що відбуваються у сфері ЦЗ і немає ефективних важелів впливу на інші центральні органи виконавчої влади, щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері ЦЗ та здійснення безпосереднього керівництва діяльністю ЄДСЦЗ, що є окремою темою дискусії.

Багатоплановість діяльності ДСНС України, різноманітність задач, які вирішуються службою, вимагають від її керівників прийняття чисельних управлінських рішень, що регулюють внутрішню організаційну діяльність органів та регламентують зовнішні взаємовідношення з суб'єктами сфери ЦЗ. На жаль, сьогодні ми є свідками того, що багато рішень, які приймаються з питань ЦЗ, не можуть бути до кінця реалізовані з причин, які пов'язані, у першу чергу з, таким:

- невідповідністю задач наявним матеріальним і фінансовим ресурсам;
- неготовністю зовнішнього середовища до реалізації рішень з причин недосконалої нормативно-правової бази і соціально-економічних негараздів;
- неузгодженості дій між органами управління та суб'єктами ЦЗ;
- відсутністю прогнозування наслідків рішень які приймаються;
- помилками допущеними під час вироблення і прийняття рішень, що сталися з причин відсутності глибокого аналізу проблемних питань і використання недостовірної інформації;
- недосконалістю кадрової політики з формування якісного складу кадрів управління;
- недосконалістю системи контролю за виконанням рішень які приймаються.

Крім цього, керівництво ДСНС обмежено в самостійності розробки та прийняття управлінських рішень не тільки відносно суб'єктів ЦЗ, але і віднос-

но розвитку і функціонування підпорядкованих службі об'єктів управління. Це стосується системи планування роботи ДСНС, звітності, кадрової політики, оптимізації своїх організаційно-штатних структур та багатьох інших питань.

Вирішенню ряду проблемних питань з діяльності ДСНС України, у т. ч. з реалізації державної політики у сфері ЦЗ, сприятимуть прийняті державною програмні документи, які на концептуальному рівні визначають основні напрямки державної політики і стратегічні цілі, у тому числі з розвитку ДСНС [6, 7]. Так, стратегією реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій [7], передбачено до 2020 року в рамках загальнодержавних реформ здійснення ряду заходів які, за умови їх реалізації, призведуть до: перерозподілу повноважень у сфері ЦЗ між ДСНС та місцевими органами влади і органами місцевого самоврядування; зміни конфігурації системи захисту населених пунктів України від пожеж, НС та НП; підвищення рівня готовності підрозділів оперативно-рятувальної служби ДСНС до виконання завдань за призначенням, у тому числі за рахунок вирішення питань їх ресурсного забезпечення; зміни підходів до здійснення функції державного нагляду (контролю) з питань пожежної та техногенної безпеки; оптимізації організаційно-управлінських структур ДСНС. Позитивним моментом є те, що вже зроблено перші кроки зі створення оновленої структури системи реагування на пожежі в сільських населених пунктах, що безумовно підвищить рівень захищеності населення не тільки від пожеж але також від інших небезпечних подій та НС.

Підтримуючи в цілому заявлені цілі та заходи стратегії слід відмітити, що це не перша спроба реформування зазначеного органу управління. Залишається тільки сподіватися на доведення усіх запланованих заходів до їх практичної реалізації, тим більше що багато з них є такими, що протягом останніх 10 років неодноразово вже заявлялися. Більш цього, багато з того що зараз видається за нове і прогресивне мало місце і працювало раніше, особливо це стосується відчизняного досвіду функціонування підрозділів місцевої пожежної охорони (ПО), організації діяльності добровільної ПО. Неодноразово також заявлялися цілі щодо оптимізації територіальних органів управління ДСНС України, з метою їх скорочення, що нажаль, як правило, призводило навпаки до появи нових паралельних, другорядних управлінських структур з дублюючими функціями (один з сучасних прикладів – управління з забезпечення діяльності ГУ(У)ДСНС), та зростанню кількості бюрократичних процедур.

Крім зазначеного, в межах внутрішнього середовища ДСНС України, з метою підвищення ефективності та результативності діяльності організаційних структур регіонального і місцевого рівня потребують вирішення також такі питання, які не увійшли до стратегії, як:

- передача ряду повноважень на місця, у тому числі територіальними органами управління ДСНС - місцевим органам і підрозділам ГУ(У) ДСНС областей (міським, районним управлінням, відділам, секторам);

- відмова від бюрократичних методів адміністрування діяльності підпорядкованих органів управління та підрозділів і в першу чергу від зайвої "паперової творчості"(у тому числі електронної), непотрібних звітів, рапортів, доповідних записок, тощо;

- підвищення рівня відповідальності керівників усіх ланок за прийняття ними некомпетентних рішень та здійснення протиправних дій (вчинків) під час реалізації управлінських повноважень;

- введення заборони призначення на керівні посади не підготовлених і не професійних кадрів;

- перегляду змісту та структури професійної складової системи підготовки кадрів для сфери ЦЗ взагалі, та для органів управління і підрозділів ДСНС України зокрема.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене вище, слід зазначити таке:

1. Розуміння недосконалості існуючої державної системи цивільного захисту вимагає прийняття мір з її удосконалення та універсалізації, з урахуванням світових тенденцій розвитку ЦЗ, та принципів які закладаються в основу розвитку ЦЗ, серед яких: пріоритетність завдань спрямованих на попередження НС та рятування життя людей; постійна готовність до виконання завдань за призначенням в мирний час та в особливому періоді; оперативність реагування на НС природного, техногенного і воєнного характеру.

2. Наявність політичної волі держави в запровадженні реформ у сфері безпеки, яка зараз демонструється, надає сподівання на успішну реалізацію заявлених цілей щодо підвищення рівня захисту населення і території України від пожеж, надзвичайних ситуацій та небезпечних подій.

3. Вирішення, зазначених у статті, проблемних питань внутрішнього середовища ДСНС України на рівні апарату управління ДСНС, територіальних і місцевих органів управління служби, сприятимуть підвищенню ефективності та результативності діяльності організаційних структур управління та підрозділів оперативно – рятувальної служби.

### **Список використаних джерел**

1. Гражданская оборона в зарубежных странах. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [ohranatrud-ua.ru/.../oborona/956-grazhdanskaya-oborona-v-zarubezhnykh-stranakh.h...](http://ohranatrud-ua.ru/.../oborona/956-grazhdanskaya-oborona-v-zarubezhnykh-stranakh.h...)

2. Долгин Н.Н. Актуальные проблемы и основные тенденции дальнейшего развития гражданской обороны [Электронный ресурс]. - Режим доступа <https://cyberleninka.ru/.../aktualnye-problemy-i-osnovnye-tendentsii-dalneyshego-raz...>

3. Кодекс цивільного захисту України від 2.10. 2012 р. № 5403- VI м.Київ.

4. Міжнародний досвід організації та діяльності в сфері цивільної оборони. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [www.studfiles.ru/preview/514514/](http://www.studfiles.ru/preview/514514/).

5. Положення про єдину державну систему цивільного захисту. Постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2014 р.№11 "Про затвердження Положення про єдину державну систему цивільного захисту".

6. Стратегія національної безпеки України. Затверджено Указом Президента

України від 26 травня 2015 року № 287/2015.

7. Стратегія реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій. Розпорядження КМУ від 25 січня 2017р. №61-р. Про схвалення Стратегії реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

### References

1. *Civil defense in foreign countries [Grazhdanskaya oborona v zarubezhnykh stranakh]*. Web. 15 March 2018. <[ohranatrud-ua.ru/.../oborona/956-grazhdanskaya-oborona-v-zarubezhnykh-stranakh.h..](http://ohranatrud-ua.ru/.../oborona/956-grazhdanskaya-oborona-v-zarubezhnykh-stranakh.h..)>.

2. Dolgin, N.N. Main tendencies of further development of civil defense [Osnovnye tendentsii dalneyshego razvitiya grazhdanskoyi oborony]. Web. 16 March 2018. <<https://cyberleninka.ru/.../aktualnye-problemy-i-osnovnye-tendentsii-dalneyshego-raz...>>.

3. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *The Code of civil protection of Ukraine*. N.p., 02 Oct. 2012. Web. 15 March 2018. <[zakon.rada.gov.ua/go/5403-17](http://zakon.rada.gov.ua/go/5403-17)>.

4. *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]*. Web. 15 March 2018, <[www.studfiles.ru/preview/514514/](http://www.studfiles.ru/preview/514514/)>.

5. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. Decree. *On Approval of the Regulation on a Unified State Civil Protection System*. N.p., 16 Jan. 2014. Web. 10 March 2018 <[zakon.rada.gov.ua/go/11-2014-p](http://zakon.rada.gov.ua/go/11-2014-p)>.

6. Ukraine. Decree of the President of Ukraine. *National Security Strategy of Ukraine*. N.p., 26 May 2015. Web. 15 March 2018. <[zakon.rada.gov.ua/go/287/2015](http://zakon.rada.gov.ua/go/287/2015)>.

7. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *Strategy of reforming of the State Emergency Service of Ukraine*. N.p., 25 Jan. 2017. Web. 15 March 2018. <[zakon.rada.gov.ua/go/61-2017](http://zakon.rada.gov.ua/go/61-2017)>.

---

---

**DOI: 10.5281/zenodo.1240842**

**УДК 351.743: 614.8**

*Ragimov S., Ph.D in Technical Sciences, Associate Professor of the Department of logistics and technical support of rescue operations, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

*Рагімов С. Ю., к.т.н., НУЦЗУ, м. Харків*

**THEORETICAL ASPECTS OF STATE REGULATION IN THE  
SPHERE OF FIRE SECURITY IN UKRAINE**

**ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ  
ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ**