

Висновки. Таким чином, розроблений підхід і комплекс моделей дозволяють оптимізувати конфігурацію системи підтримки прийняття рішень з надання державних послуг органами цивільного захисту за рахунок формування якісного інформаційного забезпечення даного процесу.

Список використаних джерел

1. Дегтяр А. О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення : монографія / А. О. Дегтяр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2004. – 224 с.
2. Кокорева Т. А. Системный анализ процедур принятия управленческих решений / Т. А. Кокорева. – М., 1994. – 281 с.
3. Кузин Б. И. Методы и модели управления фирмой / Б. И. Кузин, В. Н. Юрьев, Т. Шахдинаров. – СПб. : Питер, 2001. – 432 с.
4. Тихонов А. Н. Методы и «системы поддержки принятия решений / А. Н. Тихонов, В. Я. Цветков. – М. : Макс-пресс, 2001. – 312 с.
5. Юртаев А. Н. Электронное правительство: концептуальные подходы к построению / А. Н. Юртаев. – Казань: Изд. КГУ, 2007. – 184 с.

УДК 351.78; 352

Титаренко А. В., к.псих.н., НУЦЗУ

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ І ТЕРИТОРІЙ ВІД НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Стаття присвячена розкриттю методологічних засад державного управління сферою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, проблемам та механізмам створення стратегії загальнодержавної розвитку цивільного захисту в Україні.

Ключові слова: *державне управління, механізм державного управління, методологічні засади державного управління сферою захисту, надзвичайна ситуація, сфера захисту населення.*

The paper is devoted to methodological basis of the public administration in the sphere of civil protection population and territories from emergency situations, problems and the mechanism of creating the strategy of national development of the civil protection in Ukraine.

Keywords: *public administration, public administration mechanism, methodological basis of the public administration in sphere of protection, emergency situation, sphere of protection population.*

Постановка проблеми. Сучасний стан розвитку суспільства, українського зокрема, характеризується тенденціями зростання втрат людей і шкоди територіям, що спричиняються небезпечними природними явищами, промисловими аваріями і катастрофами. Ризики надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру постійно зростають, що суттєво впливає на всі сфери суспільного життя.

Забезпечення адекватного захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій, гарантованого рівня безпеки особистості, суспільства і держави є одним із найважливіших завдань державної політики у сфері цивільного захисту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання державного управління цивільним захистом (далі – ЦЗ) та його складових вивчали В. Акімов, С. Андреєв, М. Брушлинський, Ю. Воробйов, Ю. Глуховенко, В. Доманський, Л. Жукова, О. Могильниченко, М. Стеблюк, О. Труш, Г. Федулов, В. Федоренко, В. Шоботов, І. Шпільовий та ін.

У своїх наукових працях дослідники розглядають загальні аспекти теорії забезпечення національної безпеки, запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій (далі – НС), проблеми державного управління в окресленій сфері. Проте питанню методологічних засад розвитку системи ЦЗ в Україні, комплексному механізму їх реалізації не було приділено достатньої уваги.

Постановка завдання. Метою даної статті є аналіз та узагальнення існуючих підходів щодо методологічних засад розвитку сфери захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи сферу захисту населення і територій від НС як об'єкт державного управління, слід відзначити, що, з точки зору фахівців даного напрямку науки Г. Одінцової, В. Дзюндзюка, Н. Мельтюхової, об'єкт державного управління виступає як визначний елемент системи державного управління, оскільки йому адресовано управлінський вплив з боку суб'єкта державного управління [5, с. 487]. Він є підсистемою соціальної системи, що потребує державно-управлінського впливу, елементами якої є люди, їх колективи, що взаємодіють між собою з приводу реалізації індивідуальних (і групових), приватних, а також суспільних інтересів [2, с. 418].

У структурі об'єкта державного управління, який є керованою підсистемою державного управління, можна виокремити ряд елементів: індивіди, соціальні групи, які здійснюють між собою взаємодії. Такі взаємодії, що формуються на різних рівнях, детермінують створення різноманітних інституцій. Разом із тим певна масштабність ознак, які є характерними для об'єкта державного управління (кількість, розмаїття, постійність взаємодії, змінюваність та неможливість точно передбачати поведінку індивідів тощо), призводить до невизначеності у виборі управлінських стратегій, які слід задіяти стосовно нього. Сучасні дослідники у змістовному відношенні виділяють групи об'єктів державного управління за такими критеріями: за призначенням чи сферами вияву – економічні, соціальні, духовні, політичні; за організаційно-структурною ознакою – організаційні форми, яких набувають об'єкти і в ме-

жах яких вони функціонують (адміністративні одиниці як локальні соціальні системи, підприємства та організації, галузі господарства і міжгалузеві комплекси, суспільні інститути, сфери життєдіяльності суспільства та ін.); за функціональною ознакою – види діяльності й соціальні ролі [2, с. 418].

У цілому сфера захисту населення і територій від НС співвідноситься із наведеними характеристиками об'єкта державного управління.

Виходячи з того, що методологія державного управління це система способів організації та здійснення пізнавальної й практичної діяльності у сфері державного управління, що включає підсистему способів досліджень (понять, принципів, підходів, методів, норм, парадигм тощо) у сфері державного управління та підсистему способів (принципів, підходів, методів, методик, процедур, технологій тощо) державно-управлінської діяльності, яка тісно пов'язана з теоретичними знаннями, що слугують основою її розвитку і водночас самі розвиваються за допомогою нових методологічних засобів [1, с. 346], вважаємо за доцільним охарактеризувати основні узагальни визначення основних понять за окресленою темою дослідження.

Надзвичайну ситуацію Кодекс цивільного захисту України трактує як обстановку 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 [4].

Основною метою державної стратегії у сфері зниження природних і техногенних ризиків, запобігання виникненню НС має бути забезпечення організаційної і координуючої ролі та загального методичного керівництва Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС України) при проведенні центральними і місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, власниками об'єктів підвищеної небезпеки системи запобіжних заходів, спрямованих на відвернення або пом'якшення наслідків НС техногенного та природного характеру.

Забезпечення адекватного захисту населення і територій у разі загрози та виникнення НС, забезпечення гарантованого рівня безпеки особистості, суспільства і держави є одним із найважливіших завдань державної політики у сфері ЦЗ.

Одним із пріоритетних завдань ДСНС України є запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, під яким розуміється комплекс правових, соціально-економічних, політичних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних та інших заходів, спрямованих на регулювання техногенної та природної безпеки, проведення оцінки рівнів ризику, завчасне реагування на загрозу виникнення надзвичайної ситуації на основі даних моніторингу, експертизи, досліджень та прогнозів щодо можливого перебігу подій з метою

недопущення їх переростання у надзвичайну ситуацію або пом'якшення її можливих наслідків [4].

З метою реалізації цих завдань в Україні створено систему ЦЗ, основна діяльність якої спрямована на реалізацію державної політики в означеній сфері. Суть проблеми полягає в тому, щоб забезпечити зниження кількості НС та підвищити рівень безпеки населення і захищеність об'єктів економіки, територій країни від загроз техногенного й природного характеру, створити у суспільстві та країні в цілому умови сталого розвитку шляхом координації спільних зусиль, фінансових і матеріальних ресурсів центру та регіонів. Адже 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 [4].

Аналіз вирішення загального комплексу існуючих проблем у сфері ЦЗ свідчить про такі фактори: у середньостроковій перспективі – кризи і НС залишаються важливими причинами стримування стабільного економічного зростання. Щорічно в Україні реєструється близько 200 НС. Щорічні матеріальні збитки від НС оцінюються сумою понад 300 млн. грн. Непоправні щорічні втрати внаслідок НС та пожеж сягають близько 4,5 тис. осіб.

Джерелами подій надзвичайного характеру є небезпечні природні явища, природні ризики, явища, які виникають у процесі господарської діяльності, а також техногенні аварії й катастрофи. Небезпечні природні явища, які є потенційним джерелом загроз і ризиків життєдіяльності населення та господарського потенціалу, включають:

а) небезпечні геологічні процеси (активізація зсувних процесів у всіх регіонах держави, у тому числі на території майже 200 міст і селищ міського типу; землетруси, виникнення яких є ймовірним з урахуванням глобальної активізації сейсмічних процесів);

б) небезпечні гідрологічні явища (підтоплення, у зоні впливу яких опинились понад 500 міст і селищ та більше ніж 450 сільських населених пунктів; повені та паводки, негативні наслідки яких виявляються на 27% території України (165 тис. км²), де проживає майже третина населення);

в) небезпечні процеси біогенного характеру (пожежі у природних екосистемах; епідемії, які викликані природно-осередковими захворюваннями, у тому числі пов'язаними з перенесенням збудників мігруючими тваринами і птахами);

г) небезпечні метеорологічні явища (урагани, смерчі, потужні опади, град, обледеніння, спека, засуха тощо, наслідки яких за останні п'ять років мали місце в регіонах України);

д) небезпечні події, що виникають внаслідок господарської діяльності із руйнуванням природного середовища;

е) небезпечні події, пов'язані з накопиченням небезпечних хімічних та інших речовин, які негативно впливають на природне середовище та завдають шкоди екології, здоров'ю людей. На території країни накопичено і збе-

рігається в непридатному та небезпечному стані близько 300 тис. т. хімічних речовин і відходів;

ж) ділянки небезпечних не рекультивованих територій, які залишились від колишньої господарської та військової діяльності.

Досвід запобігання і ліквідації НС техногенного та природного характеру свідчить, що ефективність дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, відповідних підприємств, установ і організацій щодо запобігання виникненню НС та захисту населення і територій від вражаючих факторів джерел небезпеки недостатня.

З метою ефективної реалізації завдань ЦЗ, зменшення матеріальних втрат та недопущення шкоди об'єктам, матеріальним і культурним цінностям та довкіллю, в разі виникнення надзвичайних ситуацій, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підпорядковані їм сили і засоби, підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, добровільні рятувальні формування здійснюють оповіщення та інформування, спостереження і лабораторний контроль, укриття у захисних спорудах, евакуацію, інженерний, медичний, психологічний, біологічний, екологічний, радіаційний та хімічний захист [3, с. 636].

Незважаючи на цілий ряд організаційних і практичних заходів, спрямованих на захист населення та територій від НС, природна й техногенна безпека залишаються на неприйнятному рівні, а відсутність системного та комплексного підходу до ефективних механізмів координації й управління всім комплексом заходів ЦЗ та послідовності їх реалізації неповною мірою сприяє сталому розвитку держави.

Ризик виникнення НС в Україні в кілька разів вищий, ніж у сусідніх країнах. Це обумовлено географічними особливостями території, надмірною концентрацією екологічно небезпечних виробництв, високою щільністю населення поблизу них і катастрофічним старінням основних виробничих фондів. Відтак, створення нормальних умов життєдіяльності суспільства належить до пріоритетних напрямів національної безпеки України. Проте рівень національної безпеки не може бути достатнім, якщо в загальнодержавному масштабі не буде вирішено завдання захисту населення від НС техногенного, природного або іншого характеру. Захист населення і територій є системою загальнодержавних, організаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних та інших заходів у сфері запобігання й ліквідації наслідків НС.

Державна політика у сфері захисту населення і території від НС складається із забезпечення гарантованого захисту життя, здоров'я людей, земельного, водного, повітряного простору відповідних територій, об'єктів виробничого й соціального призначення у допустимих межах показників ризику, критерії яких встановлюються для конкретного періоду розвитку з урахуванням вітчизняного і світового досвіду в цій сфері.

Із урахуванням цього, основними напрямками державної політики у сфері запобігання НС і забезпечення безпеки населення та територій є такі:

– створення енергозберігаючих та екологічно безпечних технологій,

що значно зменшують можливість виникнення НС та мінімізують їх вплив на навколишнє середовище;

- створення та розвиток науково-методичних засад управління ризиками НС в Україні і формування необхідної нормативно правової й методичної бази для забезпечення державних процедур контролю і нормування ризиків;

- розробка на державному та регіональному рівнях економічних механізмів регулювання діяльності зі зниження ризиків та зменшення масштабів НС, розвиток управління ризиками НС на базі нових інформаційних технологій;

- удосконалення матеріально-технічного забезпечення діяльності зі зниження ризиків та пом'якшення НС, а також підвищення ефективності заходів з їх усунення;

- розвиток й удосконалення систем моніторингу, спостереження та лабораторного контролю за станом навколишнього природного середовища.

Роботи із запобігання НС мають здійснюватися у вигляді взаємопов'язаних правових, організаційних, економічних, наукових і технічних заходів. Основними принципами захисту населення і територій у випадку загрози і виникнення НС є такі:

- принцип плати за ризик. Розмір плати залежить від потенційної небезпеки техногенних об'єктів і є пропорційним величині можливого збитку. Така плата може бути розумним самообмеженням споживання суспільства. Ці кошти спрямовуються на створення системи попередньої безпеки та підвищення оплати на виробництвах, а також на певні виплати за ризик, що мають стимулювати проведення заходів, спрямованих на забезпечення безпеки. У загальному випадку управління ризиком – це розробка й обґрунтування оптимальних програм діяльності, покликаних ефективно реалізувати рішення у галузі забезпечення безпеки. Головний елемент такої діяльності – процес оптимального розподілу обмежених ресурсів на зниження різних видів ризику з метою досягнення такого рівня безпеки населення та навколишнього середовища, який тільки можливий з точки зору економічних і соціальних факторів. Цей процес заснований на моніторингу навколишнього середовища та аналізі ризику;

- принцип добровільності, згідно з яким, ніхто не має права наражати людину на ризик без її згоди;

- принцип невід'ємного права на здорове довкілля. Таке право має бути гарантоване і захищене законом. Цей принцип передбачає обов'язки фізичних і юридичних осіб забезпечувати назване право і проводити свою діяльність так, щоб не завдавати шкоди довкіллю;

- принцип правової забезпеченості передбачає, що всі аспекти функціонування системи захисту населення і територій регламентуються відповідними законами й іншими нормативно-правовими актами;

- принцип свободи інформації щодо безпеки людини полягає в урахуванні громадської думки під час вирішення питань щодо будівництва небезпечних підприємств;

- принцип необхідної достатності та максимально можливого викори-

стання наявних сил і засобів визначає обсяг заходів щодо захисту населення і територій у разі загрози НС.

Висновки. Виходячи із вищевикладеного, можна зробити висновок, що методологічне забезпечення державної політики у сфері забезпечення безпеки населення і територій від НС має багатогалузевий, комплексний характер. При цьому необхідно особливо відзначити, що головна роль у забезпеченні безпеки й ефективності захисту населення, об'єктів економіки і в цілому національного багатства держави від НС природного, техногенного і воєнного характеру належить державі, яка формує і встановлює у цій сфері відповідні норми, стандарти, критерії, правила, вимоги і розпорядження, які у свою чергу, є основою функціональних процедур державного регулювання запобігання НС, а також організації і проведення заходів з їх ліквідації.

Подальші наукові розвідки в окресленому напрямі можуть бути у сфері механізму узгодження дій різних гілок влади, перш за все, на регіональному та місцевому рівнях, з питань ЦЗ.

Список використаних джерел

1. Бакуменко В. Д., Сурмін Ю. П. Методологія державного управління // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011 – С. 346.

2. Дзюндзюк В. Б. Об'єкт державного управління / Коротич О. Б., Мельтюхова Н. М., Миронова Н. С., Одінцова Г. С. // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – С. 418.

3. Клименко Н. Г. Цивільний захист // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 4 : Галузеве управління / наук.-ред. колегія : М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) та ін. – 2011. – С. 636.

4. Кодекс цивільного захисту України // Відомості Верховної Ради. – 2013. – № 34–35. – Ст. 458.

5. Одінцова Г. С. Об'єкт державного управління / Одінцова Г. С., Дзюндзюк В. Б., Мельтюхова Н. М. // Енциклопедичний словник з державного управління / [за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна]. – К. : НАДУ, 2010. – С. 487.