

*Удянський М. М., к.т.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків,
Приходько Р. В., к.держ.упр., доц., НУЦЗУ, м. Харків,
Яценко О. А., к.е.н., доц., НУЦЗУ, м. Харків*

*Udyansky M., Head of the Faculty of Civil Protection of the National University of Civil Protection of Ukraine, PhD of technical sciences, associate professor, Colonel of civil protection service, Kharkiv,
Prikhodko R., PhD in Public Administration, Associate professor, Head of the Department of Management and organization of civil protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv,
Yaschenko O., Phd in economics, Associate professor, Deputy Head of the Department of Management and organization of civil protection, National university of civil protection of Ukraine, Kharkiv*

ПРІОРИТЕТНІ ВЕКТОРИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ І ЛІКВІДАЦІЇ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ В УКРАЇНІ

THE PRIORITY DIRECTIONS OF ACTIVITY OF REGIONAL AUTHORITIES IN QUESTIONS OF PREVENTION AND LIQUIDATION OF EMERGENCY IN UKRAINE

Стаття присвячена розкриттю основних напрямків і засобів оптимізації державного управління у сфері цивільного захисту в Україні.

Ключові слова: *державне управління, механізм державного управління, організаційно-правові засади державного управління сферою цивільного захисту, надзвичайна ситуація.*

It is determined of main directions and methods of the improvement of state regulation in sphere of civil protection in Ukraine.

Keywords: *public administration, mechanism of governance, organizational and legal framework of public administration of civil protection, emergency.*

Постановка проблеми. Сьогоднішній світ, будучи дуже динамічним, сприяє стрімким змінам суспільно-політичного буття на планеті та у кожній окремій країні. Україна, будучи частиною світового співтовариства в цьому процесі не є виключенням. Постійно виникають нові загрози безпеки держави і населення. Ці загрози негативно впливають як на цілу країну, так і

на її окремі регіони.

Забезпечення адекватного захисту населення і територій у разі загрози та виникнення НС, гарантованого рівня безпеки особистості, суспільства і держави є одним із найважливіших завдань державної політики у сфері цивільного захисту. Вирішення цієї проблеми неможливе без урахування пріоритетних векторів діяльності органів регіонального управління з питань запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання державного управління цивільним захистом (ЦЗ), а також пріоритетні вектори діяльності органів регіонального управління з питань запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій в Україні вивчали А. Басов, В. Комарницький, Т. Циганкова, В. Сапон, А. Берлач, В. Горбулін, В. Гошовська, І. Грицяк, Ю. Глуховенко, В. Доманський, Л. Жукова, О. Могильниченко, В. Назаренко, М. Стеблюк, А. Терент'єва, О. Труш, Г. Федулов, В. Федоренко, В. Шоботов, І. Шпільовий та ін.

У своїх наукових працях дослідники розглядають загальні аспекти теорії забезпечення національної безпеки, попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій, проблеми державного управління в окресленій царині. Але питання вивчення пріоритетних векторів діяльності органів регіонального управління з питань запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій в Україні потребують перманентного наукового супроводу.

Постановка завдання. Метою даної статті є аналіз та узагальнення основних пріоритетних векторів діяльності органів регіонального управління з питань запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій в Україні які потребують перманентного наукового супроводу.

Виклад основного матеріалу. В Україні, згідно з даними статистики за останнє десятиріччя виникає від 110 до 140 НС, спричинених природними чинниками, збитки від яких становлять 80%-90% суми збитків внаслідок всіх НС. Найбільша їхня кількість зумовлена метеорологічними чинниками.

Крім того, протягом останнього періоду на території України кількість пожеж у природних екосистемах, порівняно з попередніми роками, зростає більше як у 1,5 рази. Причинами виникнення цих пожеж стало переважно збереження протягом тривалого періоду високих температур повітря при відсутності опадів у південних і східних областях та порушення населенням вимог пожежної безпеки.

Також щороку виникають НС геологічного характеру, що в значній мірі пов'язано з чинниками активізації природних процесів, зокрема:

- активізація зсувів у Карпатському регіоні, морському узбережжі Одеської, Миколаївської, Донецької, Херсонської областей, правобережжі Дніпра та його правих притоках;
- подальша активізація карстового процесу у районах розробки сольових корисних копалин (у межах Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської та Донецької областей), родовищ сірки (в межах Львівської,

Івано-Франківської, Тернопільської областей).

Згідно із статистичними даними серед НС природного характеру максимальна кількість та найбільші людські втрати припадають на ситуації медико-біологічного характеру, яких щороку фіксується від 58 до 112 випадків, при цьому, в останні чотири роки – на рівні 58-67 випадків на рік.

Зберігається негативна тенденція щодо зростання кількості НС, пов'язаних із вибухами та загорянням побутового газу у житловому секторі, руйнуванням будівель. У Донецькій і Луганській областях достатньо високий ризик виникнення НС на шахтах унаслідок пожеж і вибухів.

Доволі часто фіксуються НС на транспорті, зокрема, до регіонів з високим ризиком виникнення НС на транспорті відносяться Дніпропетровська, Донецька, Запорізька, Київська, Луганська, Львівська, Одеська, Полтавська, Харківська та Черкаська області. Так, щороку в Україні реєструється від 15 до 30 ДТП, у яких гине понад 5 осіб, або понад 10 – травмується. В основному, причинами ДТП стають порушення Правил дорожнього руху водіями транспортних засобів при перевезенні пасажирів і вантажів.

Залишається значною кількістю НС, що реєструвалася на системах життєзабезпечення (теплові мережі, системи питного водопостачання та каналізація, комунальні газопроводи). Зокрема, зберігається високий ризик виникнення аварій у Вінницькій, Дніпропетровській, Львівській, Одеській, Херсонській і Чернігівській областях. Основними причинами НС на системах життєзабезпечення стають найчастіше незадовільний технічний стан устаткування, обладнання і розподільчих мереж.

Не варто ігнорувати також НС соціального характеру, до яких прийнято відносити:

- збройні напади із захопленням та утриманням об'єктів державного значення (найважливіших і важливих об'єктів) або реальна загроза здійснення таких акцій;
- посягання на життя державного чи громадського діяча;
- напад, замах на життя членів екіпажу повітряного або морського (річкового) судна, викрадення (спроба викрадення), знищення (спроба знищення) такого судна, захоплення заручників з поміж членів екіпажу чи пасажирів;
- установлення вибухового пристрою у багатолюдному місці, установі (організації, підприємстві), житловому секторі, транспорті;
- зникнення чи викрадення зброї та небезпечних речовин з об'єктів їх зберігання, використання, переобладнання або під час транспортування у тому числі;
- нещасні випадки з людьми, під час виконання трудових обов'язків, порушення громадянами правил власної безпеки, нехтування вимогами техніки безпеки та правилам поведінки на водних об'єктах, викрадення та зникнення людей, захоплення заручників.

Слід зазначити, що при виникненні НС соціального характеру переважають НС, пов'язані із нещасними випадками з людьми на воді та під час виконання трудових обов'язків. Основними причинами виникнення цих НС є порушення громадянами правил власної безпеки, нехтування вимогами техніки безпеки та правилами поведінки на водних об'єктах.

Основними причинами виникнення проблем є: невідповідність методів та форм проведення робіт, пов'язаних з інженерного захисту територій від НС сучасним вимогам; відсутність комплексного підходу стосовно здійснення запобіжних заходів, невідповідність показників, які передбачені державними програмами, реальній потребі; накопичення відходів виробництва у значному обсязі, що становить загрозу розповсюдженню шкідливих речовин; зупинення виробництва на окремих об'єктах підвищеної небезпеки, що, врешті, призвело до порушення господарських і технологічних зв'язків; обмежене фінансування запобіжних заходів та робіт, пов'язаних із захистом населення і територій від НС або його відсутність, та, як наслідок, невиконання відповідних програм у повному обсязі; невизначеність пріоритетів у розвитку ЦЗ; моральна застарілість та фізична зношеність значної частини засобів вимірювальної техніки, що використовуються гідрометеорологічними підрозділами; відсутність сучасних автоматизованих технологій проведення спостережень, гідрометеорологічного прогнозування; недостатній рівень матеріально-технічного оснащення сил ЦЗ.

Отже, у цілому, результати аналізу свідчать, що основними причинами незадовільного стану екологічної та техногенної безпеки на території України є: відсутність сучасних методів проведення робіт по запобіганню виникнення НС техногенного та природного характеру; обмежене фінансування означених робіт; недостатній рівень матеріально-технічного оснащення сил ЦЗ.

Задля зниження ризику виникнення НС та досягнення гарантованого рівня захисту населення і територій від них і розвитку державної системи з протидії НС передбачається здійснення таких заходів: інженерний захист територій від НС; запобігання виникненню та ліквідації наслідків НС на об'єктах та територіях, що характеризуються незадовільним техногенним і екологічним станом; очищення територій від вибухонебезпечних предметів; реабілітація територій, забруднених внаслідок військової діяльності; гідрометеорологічне забезпечення; проведення матеріально-технічного переоснащення органів управління та сил ЦЗ; підвищення ефективності оперативного реагування на НС; наукове забезпечення заходів ЦЗ.

Окреслимо перспективи вирішення означених проблем:

а) розробка додаткових та продовження виконання чинних державних програм за видами заходів з протидії НС техногенного та природного характеру (протизсувні, протипаводкові тощо) або з ліквідації наслідків таких ситуацій (недоліками цього варіанту є неможливість комплексного

розв'язання проблеми захисту населення і територій від НС через недостатній обсяг фінансування та неналежний рівень управління відповідними заходами);

б) розробка загальнодержавної програми, до якої включаються пріоритетні заходи захисту населення і територій від НС.

Слід зазначити, що одним із шляхів розв'язання означених проблем є утворення сучасних державного та регіональних центрів управління під час НС та пересувних пунктів управління, що актуалізує проблематику державно-управлінського дискурсу.

Оптимальним варіантом розв'язання проблеми захисту населення і територій від НС техногенного та природного характеру є реалізація державної політики у сфері захисту населення і територій від НС шляхом системного здійснення першочергових заходів щодо захисту населення і територій від НС з використанням ресурсів держави та інших джерел, не заборонених законом.

Пропонується здійснення першочергових заходів щодо захисту населення і територій від НС за такими напрямками:

- 1) інженерний захист територій від НС;
- 2) запобігання виникненню НС та ліквідація наслідків НС на об'єктах і територіях, що характеризуються незадовільним техногенним та екологічним станом;
- 3) очищення територій від вибухонебезпечних предметів;
- 4) реабілітація територій, забруднених внаслідок військової діяльності;
- 5) гідрометеорологічне забезпечення;
- 6) матеріально-технічне переоснащення органів управління та сил ЦЗ;
- 7) підвищення ефективності оперативного реагування на НС.

Дотримання першочергових заходів сприятиме оптимізації наступних напрямів:

- забезпечення належного рівня безпеки населення, захищеності територій, об'єктів виробництва і соціально-культурної сфери від НС;
- зниження ризику виникнення НС та мінімізація їх наслідків;
- удосконалення механізму здійснення моніторингу і прогнозування НС;
- підвищення ефективності використання коштів, які спрямовуються на здійснення заходів щодо захисту населення і територій від НС;
- здійснення матеріально-технічного переоснащення підрозділів Оперативно-рятувальної служби ЦЗ та державних спеціалізованих аварійно-рятувальних служб ДСНС України, підвищення ефективності їх функціонування.

Політика запобігання НС включає такі обов'язкові елементи: ідентифікація й оцінка ризиків НС; управління ризиком НС; створення системи моніторингу ризиків НС.

Для визначення основних джерел НС техногенного характеру та відповідно до постанови КМУ від 16 лютого 1999 р. «Про створення Урядової інформаційно-аналітичної системи з питань надзвичайних ситуацій» проводиться робота по створенню такої системи та її удосконаленню. УІАС НС є складовою частиною Національної програми інформатизації та Єдиної державної системи запобігання і реагування на аварії, катастрофи та інші НС. Метою створення УІАС НС є оперативне забезпечення Адміністрації Президента України, ВРУ, КМУ, РНБО, центральних органів виконавчої влади експертно-аналітичною, прогнозною, довідково-статистичною, фактографічною, контрольно-звітною та управлінською інформацією з використанням сучасних інформаційних технологій для вирішення задач, пов'язаних з техногенно-екологічною безпекою та НС.

Основними цілями створення УІАС НС є такі:

- забезпечення КМУ, центральних органів виконавчої влади, обласних та районних держадміністрацій достовірною інформацією, пов'язаною з техногенно-екологічною безпекою та НС;
- забезпечення сумісності інформації стосовно НС за рахунок використання єдиних принципів побудови бази даних, єдиної сертифікованої картографічної інформації, єдиних класифікаторів та стандартів;
- одержання науково-обґрунтованого прогнозу можливого виникнення НС та її можливих наслідків;
- забезпечення оперативного доступу керівництва держави до інформаційних ресурсів щодо НС;
- одержання обґрунтованих рекомендацій керівництвом держави щодо раціонального розміщення та використання наявних ресурсів, призначених (створених) для усунення наслідків НС;
- забезпечення інформаційної взаємодії та координація дій органів виконавчої влади при запобіганні виникнення НС чи ліквідації її наслідків.

За організаційно-функціональною ознакою УІАС НС включає наступні структурні елементи, якими є:

- центральна підсистема УІАС НС;
- функціональні підсистеми центральних органів виконавчої влади;
- територіальні підсистеми місцевих органів виконавчої влади;
- віддалені функціональні вузли або віддалені робочі станції підприємств;
- забезпечення підсистеми УІАС НС.

Центральна підсистема УІАС НС є ядром УІАС НС, до її складу входять: центральний вузол інформаційно-аналітичної обробки інформації; резервний вузол інформаційно-аналітичної обробки інформації, розташований у ДСНС.

Функціональні підсистеми центральних органів виконавчої влади

передбачається створювати на базі окремих структурних підрозділів (наприклад, управлінь, відділів) міністерств і відомств, які зобов'язані у відповідності до існуючих нормативно-правових актів здійснювати контроль стану підлеглих об'єктів, моніторинг наслідків НС, приймати участь в ліквідації наслідків НС, готувати рішення щодо ліквідації та запобігання НС. Функціональні підсистеми будуть розміщуватися на відомчому рівні і вирішуватимуть проблеми, що пов'язані з усіма НС, які мають місце на цьому рівні.

Територіальні підсистеми місцевих органів виконавчої влади створюються на базі окремих структурних підрозділів (наприклад, управлінь, відділів) обласних, міських та районних держадміністрацій. На територіальні підсистеми покладається завдання обробки та передачі до центральної бази даних УІАС НС інформації стосовно НС, що накопичується на даному територіальному рівні, та інформаційного забезпечення керівництва місцевих органів виконавчої влади щодо НС.

Як складовою системи УІАС НС є Державний реєстр, основне завдання якого – збирання, систематизація, аналіз і узагальнення основних зведень про всі реальні і потенційні джерела НС, а також оперативне надання цих відомостей керівництву ДСНС, центральних та місцевих органів виконавчої влади для підготовки управлінських рішень щодо прогнозування, запобігання та ліквідації наслідків НС.

Територіальні підсистеми створюються в областях та місті Києві з метою запобігання та ліквідації наслідків НС техногенного, природного та військового характеру в межах відповідних територій і включають територіальні органи управління спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань ЦЗ, відповідні комісії з питань техногенно-екологічної безпеки і НС.

Слід зазначити, що керівництво територіальними підсистемами здійснюють обласні, та Київська міська державні адміністрації. Начальниками територіальних підсистем за посадою є відповідно голови відповідних державних адміністрацій, здійснюючи свої повноваження через територіальні органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань ЦЗ та комісії з питань техногенно-екологічної безпеки і НС.

Повсякденне ж управління здійснюють керівники територіальних органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань ЦЗ, які за посадою є заступниками відповідних начальників територіальних підсистем та начальниками гарнізонів ДСНС України в межах відповідних регіонів. Саме вони несуть персональну відповідальність перед керівником спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань ЦЗ за функціонування територіальної підсистеми та реалізацію покладених завдань, будучи підзвітними та підконтрольними начальнику ЦЗ відповідної адміністративно-територіальної одиниці, крім

питань здійснення державного нагляду у сфері ЦЗ.

Структура територіальних підсистем наступна: координуючі органи територіальних підсистем; постійні органи управління з питань ЦЗ; спеціалізовані, спеціальні аварійно-рятувальні формування; сили і засоби підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності та підпорядкування.

Саме територіальними органами управління спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань ЦЗ здійснюється: забезпечення на відповідній території координації діяльності, спрямованої на реалізацію державної політики у сфері ЦЗ; державний нагляд за техногенною і пожежною безпекою; контроль планування та реальність розроблення документів з питань ЦЗ, готовність до практичного виконання завдань запобігання і ліквідації НС органів управління місцевих органів виконавчої влади, ОМС, підприємств, установ та організацій незалежно від їх форм власності; керування виконанням заходів запобігання та реагування на НС; методичне керівництво виконанням заходів щодо захисту населення і територій від НС, контролюють їх здійснення; інших функцій відповідно до повноважень, визначених нормативно-правовими актами з питань НС і пожежної безпеки.

З метою планування і контролю виконання довгострокових і капіталоемних заходів мобілізаційного характеру, підготовки органів управління державних адміністрацій (виконавчих органів рад) з питань ЦЗ керівники місцевих органів виконавчої влади та ОМС, виходячи із основних завдань, граничної чисельності та обсягів бюджетних коштів на утримання, а також прийнятої організаційно-штатної структури мають створювати у складі місцевих органів виконавчої влади та ОМС структурні підрозділи з питань ЦЗ.

Діяльність таких структурних підрозділів спрямовується на: утримання пунктів управління; формування регіонального бюджету для здійснення заходів ЦЗ; планування та здійснення заходів з евакуації; планування нормованого розподілу продовольства і квартирної обов'язку на воєнний час та завдань на розрахунковий рік; утримання і технічне обслуговування систем зв'язку та систем оповіщення; забезпечення роботи комісій з питань техногенно-екологічної безпеки і НС; забезпечення готовності комунальних, аварійно-технічних і рятувальних служб та невоєнізованих формувань; виконання заходів з підвищення сталості роботи в особливий період об'єктів національної економіки; навчання непрацюючого населення діям у НС; планування укриття населення і накопичення фонду захисних споруд; запобігання виникненню НС (організація розробки та реалізації превентивних організаційно-технічних і спеціальних заходів); накопичення запасів засобів індивідуального захисту та приладів радіаційно-хімічної розвідки; підтримання в готовності до застосування системи спостереження і лабораторного контролю.

Зупинимось на аналізі основних завдань територіальних підсистем. Так, одним із напрямів у завданнях територіальних підсистем є участь у розробці загальнодержавних нормативно-правових актів, а також загальних критеріїв, норм, правил і стандартів з питань ЦЗ. Також сюди входить розроблення територіальних нормативно-правових актів, необхідних для функціонування територіальних підсистем, забезпечення готовності місцевих органів виконавчої влади та ОМС, підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання і реагування на НС.

Важливим завданням для територіальних підсистем виступає розроблення та забезпечення реалізації в межах своєї компетенції заходів щодо запобігання НС, зокрема, навчання населення способам захисту в разі виникнення надзвичайних, несприятливих побутових або нестандартних ситуацій та організація тренувань.

Не менш вагомим є завдання аналізу ризиків виникнення НС техногенного, природного та військового характеру, їх мінімізація, виявлення джерел небезпеки, проведення ідентифікації та оцінки масштабів НС і можливих наслідків. Тому набуває важливості розроблення і впровадження цільових і науково-технічних програм, спрямованих на запобігання НС, забезпечення сталого функціонування підприємств, установ та організацій, зменшення можливих матеріальних втрат у разі виникнення НС. Постає необхідність у створенні та підтриманні в постійній готовності мереж спостереження і лабораторного контролю, здійснення контролю за станом довкілля, санітарно-гігієнічного та епідемічного благополуччя, забезпечення недопущення впливу на здоров'я людей шкідливих факторів НС та наслідків НС, а також умов для виникнення і поширення інфекційних захворювань, дотримання протиепідемічного режиму суб'єктами господарювання, лікувальними закладами і населенням.

Все це передбачає збирання й аналітичне опрацювання інформації про НС, видання інформаційних матеріалів з питань захисту населення і територій від наслідків НС. Важливою є оцінка та прогнозування соціально-економічних наслідків НС, визначення на основі прогнозу потреби в силах, засобах, матеріальних і фінансових ресурсах, створення, збереження та раціональне використання резерву матеріальних та фінансових ресурсів, необхідних для запобігання і реагування на НС.

Варто здійснювати постійний контроль за раціональним розміщенням потенційно небезпечних об'єктів з урахуванням можливих наслідків НС, розроблення і впровадження заходів щодо їх безаварійного функціонування, створення комплексних схем захисту населених пунктів та об'єктів від небезпечних природних процесів, проводити на регіональному рівні державної експертизи, забезпечення нагляду за дотриманням вимог щодо захисту населення і територій від НС (у межах повноважень місцевих органів виконавчої влади та ОМС).

У завдання територіальних підсистем також входить створення та

організаційно-технічне поєднання постійно діючих локальних систем оповіщення та інформування населення із спеціальними системами спостереження і контролю в зонах можливого ураження, організація централізованого використання мереж зв'язку, радіомовлення, телебачення та інших технічних засобів передачі інформації незалежно від форм власності та підпорядкування у разі виникнення НС, оповіщення органів управління, сил ЦЗ та населення про загрозу або виникнення НС, своєчасне та достовірне його інформування про фактичну обстановку і вжиті заходи.

До компетенції територіальних підсистем відноситься комплексне освоєння підземного простору населених пунктів для взаємопогодженого розміщення у ньому споруд і приміщень соціально-побутового, виробничого і господарського призначення з урахуванням необхідності їх пристосування і використання для укриття населення у разі виникнення НС; організація дообладнання з урахуванням вимог захисту підвальних та інших заглиблених приміщень, будівництва заглиблених споруд, інших нерухомих об'єктів, пристосованих для виконання завдань ЦЗ, накопичення і підтримання у готовності до використання фонду захисних споруд; захист населення у разі виникнення НС, підготовка та здійснення евакуаційних заходів, навчання населення діям при евакуації; запобігання або зменшення ступеня негативного психологічного впливу та своєчасне надання ефективної психологічної допомоги населенню; проведення рятувальних та інших невідкладних робіт із ліквідації НС, організація життєзабезпечення постраждалого населення.

Важливим завданням є підготовка обґрунтованих звернень до КМУ щодо виділення коштів із резервного фонду державного бюджету для проведення невідкладних аварійно-відновлювальних робіт і ліквідації наслідків НС, надання необхідної допомоги регіону; пом'якшення можливих наслідків НС у разі їх виникнення; здійснення заходів щодо надання першочергової допомоги постраждалому населенню; реалізація, у межах своєї компетенції, визначених законодавством прав у сфері захисту населення від наслідків НС, у тому числі осіб (чи їх сімей), що брали безпосередню участь у ліквідації цих ситуацій; забезпечення населення, працюючих змін, невоєнізованих формувань засобами індивідуального захисту і приладами радіаційно-хімічної розвідки; міжнародне співробітництво у сфері ЦЗ (у межах повноважень і компетенції).

Слід зазначити, що громадські об'єднання можуть брати участь у виконанні завдань ЦЗ під керівництвом територіальних органів, уповноважених із питань ЦЗ населення, за наявності в учасників зазначених робіт – представників цих об'єднань відповідного рівня підготовки, підтвердженого в атестаційному порядку.

Таким чином, створення єдиної системи ЦЗ і УІАС НС є складовими комплексного підходу до вирішення проблеми забезпечення безпеки населення і територій як на загальнодержавному, так і на регіональному

рівні. Якість вирішення завдань, які стоять перед державою буде наближено до рівня, який існує у найбільш розвинутих країнах світу. Це дозволить зайняти новий рівень у сфері безпеки держави та забезпечити позитивну динаміку в галузі зменшення числа НС та мінімізувати людські та економічні втрати.

Фундаментом та необхідною умовою поступового розвитку нормативно-правових норм є постійний аналіз їх стану, визначення існуючих недоліків та формування пріоритетних напрямів подальшого розвитку. Адже закони покликані регулювати відносини, що виникають між різноманітними державними органами щодо захисту населення і територій від НС, функціонування ЄДС ЦЗ, взаємодії органів такої системи із іншими структурами державної влади, такими органами і громадянами в процесі державного управління.

У сфері захисту населення і територій від НС закони мають особливо велике значення, оскільки, при НС ці закони стосуються одночасно багатьох людей, в них визначені регламенти щодо захисту людей та дії органів управління, сил і населення.

Дослідження законодавства України вказує на те, що пріоритетним та основним нормативним актом на законодавчому рівні в сфері захисту населення і територій від НС залишається Кодекс цивільного захисту України, який є основою створення підзаконних актів регіонального та місцевого рівня. Закони достатньо рідко мають силу прямої дії, оскільки, на думку В. Костицького, закони приймаються, але в них міститься багато посилянь на інші законодавчі акти. Відповідно, виникає необхідність у прийнятті додаткових положень чи навіть змін, коли до кожного закону мають бути прийняті всі відповідні постанови та інструкції.

Аналіз окремих відомчих нормативних актів ДСНС України вказує на підзаконний характер регулювання суспільних відносин у сфері захисту населення і територій від НС. Зазначимо, що аналіз основних термінів і документів, вказує на відсутність чіткої концептуальної та теоретичної бази, що виявляється у різних цілях, різних визначеннях термінів, різних спрямованостях реалізації загальних норм про захист населення і територій від НС техногенного та природного характеру.

Встановлені адміністративно-правові норми виконують свої функції тільки у тому разі, якщо вони здатні реалізуватися. Реалізація норм означає практичне використання правил поведінки, що містяться в них задля адміністративно-правового регулювання захисту населення і територій від НС.

Існують кілька підходів до питання щодо реально існуючих способів реалізації адміністративно-правових норм. Зокрема, виділяють чотири способи: виконання, використання, додержання, застосування. Інколи також виділяють лише два способи: застосування і виконання, а використання і додержання розглядаються як форми виконання.

Єдиним реальним напрямом удосконалення, на нашу думку, у сфері

адміністративно-правового регулювання захисту населення і територій від НС є поетапна кодифікація адміністративно-правових норм. У сучасних умовах, у зв'язку з чіткою регламентацією взаємовідносин суб'єктів адміністративно-правового регулювання захисту населення і територій від НС, роль такого кодексу значно підвищується.

Також особливу тривогу викликає низький стан забезпечення захисту населення від вражаючих факторів НС. Так, населення, яке проживає в зонах можливого хімічного та радіаційного забруднення, не в повному обсязі забезпечене колективними та індивідуальними засобами захисту, оскільки поповнення фонду захисних споруд ЦЗ протягом останніх років не відбувається, кошти на їх утримання не виділяються, захисні споруди утримуються в незадовільному стані.

Слід зазначити, що адміністративно-правові відносини у сфері захисту населення і територій від НС характеризуються двома важливими рисами: з одного боку – це форми соціальних відносин, оскільки в них обов'язково беруть участь люди або їх об'єднання, а з іншого – форми організаційних відносин, у процесі реалізації яких вирішуються завдання управлінської діяльності зі створення сприятливих умов для реалізації завдань щодо захисту населення і територій від НС.

Висновки. Підсумовуючи викладене можна зазначити, що механізм організаційно-нормативного регулювання захисту населення і територій від НС у цілому обумовлений рівнем розвитку і станом права і правопорядку у країні, правовою зрілістю держави і суспільства, ступенем розвитку правової свідомості і правової культури громадян. Дієвість механізму організаційно-нормативного регулювання поряд з іншими факторами визначається рівнем правової підготовки суб'єктів системи забезпечення, їхньою дисциплінованістю і відповідальністю, а також стійкими навичками правового поведіння в звичайних і екстремальних ситуаціях.

Норми адміністративного права займають домінуюче місце серед інших правових норм, які регулюють відносини у сфері захисту населення і територій від НС, відповідно, механізм організаційно-нормативного регулювання цих відносин є важливою складовою формування і реалізації державної політики у цій сфері, а дослідження норм адміністративного права, які діють у цій сфері, і відповідних правовідносин, є перспективним напрямком правових досліджень.

Внаслідок цього механізм організаційно-нормативного регулювання потребує негайного удосконалення. У наш час захист населення і територій від НС регулюється безліччю законів та підзаконних актів, які розроблялися у різний час, деякі втратили свою актуальність, деякі увійшли в суперечність з реаліями і потребами держави і у ряді випадків не відповідають нормам міжнародного права, яке в останні роки зазнало суттєвих змін. Крім того, система органів ЦЗ вже не є одним з важливіших стратегічних чинників обороноздатності, вона набуває соціального значення

і цільового спрямування на збереження життя і здоров'я кожного громадянина нашого суспільства і середовища його буття. Виходячи з вищезазначених причин, актуальною стає мобілізаційна готовність органів ЦЗ, що дає можливість суттєво перемістити акценти в створенні системи захисту на організацію і створення універсальної системи, яка вирішує весь комплекс завдань з протидії НС мирного і воєнного часу.

Список використаних джерел

1. Скопненко О. І. Сучасний словник іншомовних слів : Близько 20 тис. слів і словосполучень / [Укладачі: О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк]. – К. : Довіра, 2006. – 789 с. – (Словники України).
2. Інформаційне забезпечення з питань цивільного захисту [Електронний ресурс] // Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2016 році. — Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/files/prognoz/report/2016/2016.pdf>.
3. Жукова Л. А. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: функціонально-структурний аспект : дис. ... кандидата наук з держ. упр. : 25.00.02 / Лілія Анатоліївна Жукова. – К., 2007. – 212 с.
4. Ситник Г. П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України : дис. ... доктора наук з держ. упр. : 25.00.01 / Григорій Петрович Ситник. – К., 2004. – 429 с.
5. Жукова Л. А. Концептуальні принципи державного управління регіональною безпекою / Л. А. Жукова // Зб. наук. пр. НАДУ ; [за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева]. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – Вип. 2. – С. 292–301.
6. Жукова Л. А. Основні стратегічні напрямки державного управління ризиками / Л. А. Жукова // Зб. наук. пр. УАДУ ; [за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева]. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – Вип. 2. – С. 120–129.
7. Райт Г. Державне управління / Г. Райт ; [пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколи]. – К. : Основи, 1994. – 191 с.
8. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / [за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка]. – Львів : Видавництво Національного ун-ту «Львівська політехніка», 2002. — 352 с.
9. Сталій розвиток територіальної громади: управлінський аспект : монографія / [Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, О. К. Чаплигін та ін. ; за заг. ред. Ю. О. Куца, В. В. Мамонової]. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2008. – 236 с.

References

1. Skopchenko, O. I. and Tsimbalyuk, T. V. *Modern Dictionary of Foreign Languages [Sucasnyj slovnyk inshomovnyh sliv]*. Kyiv: Dovira, 2006. Print.
2. "Infomation software in the sphere of civil protection." *State Emergency Service of Ukraine*. Web. 2017, <<http://www.mns.gov.ua/files/prognoz/report/2016/2016.pdf>>.
3. Zhukova, L. A. "State regulation in the sphere of civil protection in Ukraine: Functional and Cultural Approach." Abstract Diss. ... Phd in public administration: special. 25.00.02. Kyiv, 2007. Print.

4. Sytnik, G. P. "State regulation in the sphere of software of the national security in Ukraine." Abstract Diss. ... Phd in public administration: special. 25.00.01. Kyiv, 2004. Print.

5. Zhukova, L. A. "Conceptual Principles of state regulation of regional security [Konceptualni pryncipy dergavnogo upravlinnja regional'noyu bezpekoyu]." *Zbirnyk naukovykh prac` NADU 2* (2004): 292–301. Print.

6. Zhukova, L. A. "Main directions of state regulation of risks [Osnovnye stpathegicheskikh naprjamky dergavnoho vpavlinnya pizykami]." *Zbirnyk naukovykh prac` NADU 2* (2002): 120–129. Print.

7. Rajt, G. *The state regulation [Dergavne vpavlinnya]*. Kyiv: Osnovy, 1994. Print.

8. Nizhnyk, N.R. and Olujko, V.M. *The state regulation in Ukraine: scientific, legal and organizational aspects [Dergavne vpavlinnya v Ukraini: naukovi, pravovi ta organizacijni zasady]*. Kyiv: Lvivska politehnika, 2002. Print.

9. Kuts, Yu.O., Mamonova, V. V., Chaplygin, O.K. *Stable development of territorial community: management aspect [Stalyj rozvytok teritorialnoj gromady: upravlinskij aspect]*. Kharkiv: Magisrt, 2008. Print.

DOI : 10.5281/zenodo.1038904

УДК 351.78; 352

Федорчак В. В., к.держ.упр., докторант, ННВЦ НУЦЗУ, м. Харків

*Fedorchak V., Doctoral Student,
National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv*

НАУКОВІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ РИЗИКУ ВИНИКНЕННЯ НС У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

SCIENTIFIC BASES OF DETERMINING OF THE RISK OF EMERGENCY IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

У статті здійснено аналіз наукових засад визначення ризику виникнення НС у системі державного управління України. Виявлено проблеми реалізації такого управління.

Ключові слова: державне управління, принципи, ризик, НС, безпека.

The scientific principles of determining the risk of an emergency in the system of public administration of Ukraine are analyzed in the article. The problems of its implementation are defined.

Keywords: public administration, principles, risk, emergency, security.