

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.*

The analysis of the guidance documents and scientific studies was carried out which revealed the problematic issues related to the operation of organizational and structural mechanisms of public administration in the field of Civil Protection. The need for changes and making additions to the guidance documents concerning the reform of the State Emergency System of Ukraine as well as delegation of authority and tasks on civil protection to the integrated territorial communities are substantiated.

Keywords: Mechanisms of public administration, civil protection, emergency, organizational and structural mechanisms, management system.

Постановка проблеми. За останні роки в Україні склалися негативні тенденції щодо зростання кількості та масштабності надзвичайних ситуацій внаслідок антропогенного порушення і техногенної перевантаженості території держави, що становить під загрозу виконання конституційної норми щодо гарантування державою безпечної життєдіяльності населення країни.

Кодексом цивільного захисту України (далі – Кодекс) визначено, що 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 [1].

Разом з тим, стан практичної діяльності органів державного управління у сфері цивільного захисту та ефективність заходів щодо протидії аваріям, катастрофам та іншим надзвичайним ситуаціям не завжди відповідають вимогам забезпечення необхідного рівня безпеки людини на сучасному етапі розвитку суспільства. Вказане свідчить про наявність недоліків в структурі механізмів державного управління у сфері цивільного захисту в цілому, і в організаційному та структурному механізмах – зокрема, а також про недостатній рівень організації державного управління у надзвичайних ситуаціях.

Означений стан справ щодо організації державного управління у сфері цивільного захисту свідчить, на наш погляд, про необхідність дослідження проблемних питань організаційного та структурного механізмів державного управління у зазначеній сфері та визначення напрямів їх удосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання щодо функціонування механізмів державного управління в цілому і у сфері цивільного захисту – зокрема завжди були та залишаються у колі уваги науковців.

Альбоцій О.В., Болотських М.В. дослідили організаційний механізм державного управління на етапі прийняття рішень керівника на оперативній дії підрозділів цивільного захисту, запропонували шляхи підвищення ефективності їх дій за рахунок застосування методів оцінювання витрат на планові заходи та їх врахування при прийнятті рішень [2].

Барило О.Г., Потеряйко С.П. визначили напрями удосконалення організаційного механізму державного управління, що пов'язаний із

послідовністю роботи керівника, яка сформована у певні методи, запропонували розроблену модель порівняння альтернативних методів роботи керівника [3].

Бакуменком В.Д. виділено та визначено клас державно-управлінських рішень, їх місце та роль у процесах державного управління, систематизовано теоретичні та методологічні положення, що надають процесам розроблення, прийняття та реалізації таких рішень науково-обґрунтованого, випереджаючого характеру, а також наведені приклади їх науково-прикладних розробок для різних форм та сфер державного управління [4].

Потеряйко С.П., Тищенко В.О., Гаврилко Є.В. дослідили організаційний механізм державного управління та запропонували критерії оцінювання ефективності функціонування органів державного управління у надзвичайних ситуаціях [5].

У той же час, вбачаються недостатньо дослідженими проблемні питання щодо функціонування організаційного та структурного механізмів державного управління у сфері цивільного захисту.

Постановка завдання. На підставі аналізу керівних документів та результатів попередніх наукових досліджень виявити проблемні питання щодо функціонування організаційного та структурного механізмів державного управління у сфері цивільного захисту та визначити напрями їх удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Стратегією реформування системи Державної служби з надзвичайних ситуацій, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 січня 2017 р. № 61-р, визначено, що існуюча система ДСНС не дає змоги в повному обсязі виконувати покладені на Службу завдання з реалізації державної політики у сфері цивільного захисту, забезпечення належного рівня безпеки життєдіяльності населення, його захисту від надзвичайних ситуацій, пожеж та інших небезпечних подій. Сили цивільного захисту та засоби ДСНС не завжди забезпечують своєчасне реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та інші небезпечні події через віддаленість їх від місць виникнення таких подій, а також мають обмежені можливості щодо створення ефективного та дієвого угруповання сил для подолання негативних наслідків масштабних надзвичайних ситуацій, у тому числі в особливий період. Система державного нагляду у сфері пожежної та техногенної безпеки має надмірний регуляторний вплив на суб'єктів господарювання, що призводить до зниження рівня довіри таких суб'єктів та населення, а також негативно позначається на інвестиційному кліматі в державі [6].

У той же час, у Кодексі (ст. 8) зазначається, що забезпечення реалізації державної політики у сфері цивільного захисту здійснюється єдиною державною системою цивільного захисту (далі – ЄДСЦЗ). Деякими, на наш погляд, ключовими завданнями ЄДСЦЗ є [1]:

забезпечення готовності міністерств та інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування,

підпорядкованих їм сил і засобів до дій, спрямованих на запобігання і реагування на надзвичайні ситуації;

забезпечення реалізації заходів щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій;

оповіщення населення про загрозу та виникнення надзвичайних ситуацій, своєчасне та достовірне інформування про фактичну обстановку і вжиті заходи;

захист населення у разі виникнення надзвичайних ситуацій;

проведення рятувальних та інших невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, організація життєзабезпечення постраждалого населення та інші заходи.

Кожне із зазначених завдань у свою чергу включає визначений перелік заходів, що здійснюються органами управління, силами цивільного захисту, іншими структурами, які залучаються до реагування на надзвичайні ситуації. Згадані заходи, на нашу думку, є складовими структурного та організаційного механізмів державного управління у сфері цивільного захисту тому, що виконуються підрозділами центральних, регіональних та місцевих органів виконавчої влади у визначених структурах за відповідними алгоритмами дій, що зазначено у керівних документах.

Таким чином, враховуючи висновки, що наведено у [6], положення Кодексу, інших керівних документів, функції, завдання та структура ЄДСЦЗ з урахування проведення реформи як системи ДСНС, так і сектору безпеки і оборони в цілому, потребують доопрацювання та приведення до вимог європейських стандартів.

У той же час, привертають увагу результати досліджень організаційного та структурного механізмів державного управління, що проведені іншими науковцями.

С. Андреев розглянув структуру організаційно-правового механізму державного управління цивільним захистом з метою визначення шляхів його подальшого удосконалення, запровадження на регіональному рівні ефективних заходів цивільного захисту. Автор виявив нагальну потребу в удосконаленні структурно-функціонального та організаційно-правового механізму державного управління у сфері цивільного захисту, обґрунтував конкретні організаційно-управлінські заходи щодо їх удосконалення. Організаційно-правовий механізм державного управління цивільним захистом С. Андреев розглядає як систему організаційних і правових засобів, інструментів і важелів, за допомогою яких здійснюється процес державного управління цією сферою. На його думку структура складається з організаційного блоку: суб'єкти державного управління, їх цілі, завдання, функції, ієрархія підпорядкування, управлінські важелі, інструменти впливу, та блоку нормативно-правового забезпечення [7]. Вважаємо, що автором у складі організаційного механізму не зазначено важливу його складову, а саме: зміст та послідовність роботи органів державного управління як у

повсякденній діяльності, так і у режимі підвищеної готовності, надзвичайної ситуації та надзвичайного стану.

Ю. Харламова порушила актуальне питання щодо удосконалення підготовки фахівців служби цивільного захисту на всіх етапах навчання, довела необхідність вивчення існуючих етапів та елементів підготовки, взаємодії їхніх компонентів, розробки комплексного механізму, який сприяв би підвищенню якості підготовки та формуванню пропозицій щодо його удосконалення. За результатами дослідження Ю. Харламовою запропоновано й обґрунтовано структуру комплексного механізму державного управління підготовкою фахівців служби цивільного захисту в Україні, який базується на принципах забезпечення безперервної освіти та включає елементи правового, організаційного, фінансово-економічного, інформаційно-комунікаційного механізмів як необхідної передумови для підвищення якості та ефективності процесів підготовки фахівців для ДСНС України, що сприятиме інтеграції до загальносвітових тенденцій і передових практик [8].

Забезпечення функціонування системи підготовки фахівців для сфери цивільного захисту, вважаємо, має здійснюватися за допомогою організаційного механізму державного управління у зазначеній сфері. Тому, до комплексного механізму державного управління підготовкою фахівців служби цивільного захисту можна віднести організаційний механізм, що включає організаційні заходи із удосконалення системи підготовки фахівців для сфери цивільного захисту.

Проблеми, що пов'язані з негативними природними, екологічними, техногенними явищами та їх наслідками, які відбуваються щороку у всьому світі та визначають кількість, небезпечність і складність надзвичайних ситуацій, дослідив В. Боделан. Автор зазначає, що надзвичайні ситуації стають усе більш масштабними і небезпечними для населення, природного середовища й стійкого функціонування економіки, призводять до значних матеріальних та соціальних збитків, внаслідок чого з'являються нові, ускладнених завдань щодо реалізації державної політики у сфері захисту населення від надзвичайних ситуацій, а відтак і безперервного пошуку шляхів удосконалення форми та змісту здійснення державного управління.

В. Боделан наголошує на необхідності побудови гнучких, адаптивних до різких змін структур, що покликані запобігати надзвичайним ситуаціям, захищати населення. Відтак, вважає автор, визначення ефективної структури системи управління є одним із найважливіших завдань, оскільки вона має враховувати всю складність зв'язків та специфіку взаємодії між різними об'єктами і суб'єктами управління, багатоманітність цілей, досягнення яких вона покликана забезпечувати [9].

Погоджуємося із твердженням автора, що організаційно-функціональна структура є сукупністю (системою) підрозділів і державних організацій в єдності їх функцій, повноважень і організаційних зв'язків, яка забезпечує цілісний управлінський вплив. В. Боделан сформулював висно-

вок, що організаційно-структурні елементи системи управління мають бути функціонально узгоджені, а їх кількість об'єктивно обумовлена, що забезпечить упорядкування структури різних ланок та усуне громіздкість системи управління в цілому, зниження її керованості [9].

Зважаючи на викладене наголошуємо, що побудова та функціонування гнучких, адаптивних до різких змін структур в системі управління здійснюється через організаційні та структурні механізми державного управління шляхом удосконалення організаційних заходів та оптимізації структурних елементів в системі управління.

М. Андрієнко на підставі аналізу стану пожежної безпеки, що висвітлюється в Національній доповіді про стан техногенної та природної безпеки в Україні кожного року, засвідчив про існування протягом тривалого часу ще далекого від оптимального рівня забезпечення пожежної безпеки в нашій державі. Такий стан справ, вважає автор, вимагає розробки цілеспрямованих заходів у межах державної політики в напрямку суттєвого покращення ситуації з механізмами забезпечення пожежної безпеки. Крім того, М. Андрієнко виявив в основі зазначеної наукової проблеми протиріччя, суть якого полягає в тому, що, з одного боку, виникнення нових викликів і загроз у сфері пожежної безпеки вимагає адекватного розвитку механізмів державного управління, а з іншого – розвиток механізмів державного управління сферою пожежної безпеки гальмується внаслідок застосування ефективної науково-теоретичної платформи щодо функціонування та розвитку державного управління цією сферою [10].

Вважаємо, що важливим питанням розвитку організаційного механізму державного управління, що запропоновано М. Андрієнком, є удосконалення структури процесу формування управлінських рішень у сфері пожежної безпеки та механізму його здійснення з урахуванням об'єктивних законів управління та базової сукупності принципів формування таких рішень [10].

Л. Шостак дослідила одну з найважливіших проблем безпеки держави, пов'язану з виникненням та ліквідацією медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій, що залишається важливим аспектом діяльності держави в цьому напрямку та вимагає пошуку нових механізмів взаємодії органів публічної влади. Л. Шостак досліджено фактори, що впливають на механізми взаємодії органів влади під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, що, на наш погляд пов'язані із механізмами державного управління, а саме: політичні, економічні, геополітичні, гуманітарні. Автором розроблено та запропоновано структурно-компонентну схему ресурсного забезпечення, що базується на систематизації видів ресурсу на основі потреб результативного сукупного впливу механізмів взаємодії органів публічної влади при організації ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій в Україні [11].

Висновки. Виявлено недоліки та запропоновано основні напрями

вирішення проблемних питань щодо функціонування організаційного і структурного механізмів державного управління.

Недоліки у правовому забезпеченні функціонування механізмів державного управління, недосконалість організаційних засад державного управління пропонується усунути шляхом удосконалення структурного та організаційного механізмів державного управління у сфері цивільного захисту внесенням змін та доповнень у Кодекс, а також провадженням організаційно-управлінських заходів.

Недостатній рівень підготовки керівників органів управління під час реагування на надзвичайні ситуації свідчить про невідповідність стану системи підготовки фахівців сфери цивільного захисту вимогам до рівня їх підготовки в органах управління та підрозділах цивільного захисту. Пропонується підвищити рівень підготовки керівників органів управління шляхом провадження комплексного механізму державного управління у сфері цивільного захисту, що крім інших також включає організаційний та структурний механізми і забезпечить взаємозв'язок між нагальними потребами замовника та змістом навчання у ВНЗ системи ДСНС.

Недостатню функціональну узгодженість організаційно-структурних елементів системи управління під час реагування на надзвичайні ситуації пропонується подолати за рахунок збалансованості їх кількості, упорядкування структури різних ланок, усунення громіздкості системи управління в цілому, підвищення її керованості, побудови гнучких, адаптивних до різких змін структурних механізмів в системі управління, що покликані запобігати надзвичайним ситуаціям, забезпечувати захист населення.

Рівень забезпечення пожежної безпеки в Україні, що не у повному обсязі відповідає вимогам сьогодення, пропонується підвищити проведенням заходів щодо розвитку організаційного механізму державного управління загалом, і удосконалення структури процесу формування управлінських рішень та механізму його здійснення з урахуванням об'єктивних законів управління та базової сукупності принципів формування таких рішень.

Невирішеність практичних проблем державного управління процесом ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, що пов'язано із збереженням життя і здоров'я людей, зумовлює удосконалення структурного та організаційного механізмів за рахунок впровадження структурно-компонентного алгоритму забезпечення процесу реагування на надзвичайні ситуації та удосконалення механізму взаємодії між органами державного управління, органами місцевого самоврядування та об'єднаними територіальними громадами.

Список використаних джерел

1. Кодекс цивільного захисту України [Електронний ресурс]: Закон України від 02.10.2012 р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>.

2. Альбошій О.В. Шляхи підвищення ефективності роботи керівників органів управління цивільного захисту при виконанні завдань оперативного характеру / О.В. Альбошій, М.В. Болотських // Проблеми надзвичайних ситуацій, 2012. – Вип. 16. – С. 33-39. – Режим доступу: <http://nuczu.edu.ua/sciencearchive/ProblemsOfEmergencies/vol16/alboschij.pdf>.

3. Барило О.Г. Удосконалення організаційного механізму державного управління у надзвичайних ситуаціях / О.Г. Барило, С.П. Потеряко // Вісник НУЦЗ України. Серія: Державне управління. – 2016. – № 2 (5). – С. 264-272.

4. Бакуменко В.Д. Державно-управлінські рішення: навч. посіб. / В.Д. Бакуменко. – К.: ВПЦ АМУ, 2012. – 344 с.

5. Потеряко С.П. Оцінювання ефективності функціонування органів управління МНС України у надзвичайних ситуаціях / С.П. Потеряко, В.О. Тищенко, Є.В. Гаврилко // Організація управління в надзвичайних ситуаціях: матер. 10-ї Всеукр. наук.-прак. конф. – Київ, 2008. – С. 319-323.

6. Про схвалення Стратегії реформування Державної служби України з надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс]: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.01.2017 р. № 61-р. – Режим доступу: search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR170061.html.

7. Андреев С.О. Організаційно-правовий механізм державного управління цивільним захистом на регіональному рівні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня к.держ.упр.: спец. 25.00.02 – механізми державного управління / С.О. Андреев. – Х.: ХарРІ НАДУ при Президентіві України, 2010. – 19 с.

8. Харламова Ю.Є. Механізми державного управління підготовкою фахівців служби цивільного захисту: дис. к.держ.упр.: 25.00.02 – механізми державного управління / Ю.Є. Харламова. – Національний університет цивільного захисту. – Х., 2017. – 222 с.

9. Боделан В.Р. Організаційно-функціональні структури: особливості впливу чинників їх побудови на ефективність функціонування організаційного механізму державного управління / В.Р. Боделан // Публічне управління: теорія та практика, 2013. – Вип. 3. – С. 53-59. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_3_10.

10. Андрієнко М.В. Механізми державного управління сферою пожежної безпеки в Україні: дис. д.держ.упр.: 25.00.02 – механізми державного управління / М.В. Андрієнко. – Класичний приватний університет. – Запоріжжя, 2016. – 458 с.

11. Шостак Л.Й. Механізми забезпечення взаємодії суб'єктів державної системи ліквідації медико-санітарних наслідків надзвичайних ситуацій: дис. к.держ.упр.: 25.00.02 – механізми державного управління / Л.Й. Шостак. – Академія муніципального управління. – К., 2014. – 226 с.

References

1. Ukraine. Verkhovna Rada of Ukraine. *The Code of civil protection of Ukraine*. N.p., 02 Oct. 2012. Web. 18 Sept. 2017. <<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403-17>>.

2. Al'boschij, O.V. and Bolots'kykh, M.V. "Ways to increase the effectiveness of the heads of civil protection authorities in the implementation of operational tasks" [Shliakhy pidvyschennia efektyvnosti roboty kerivnykiv orhaniv upravlinnia tsyvil'noho zakhystu pry vykonanni zavdan' operatyvnoho kharakteru]. *Zbirka naukovykh prats'* 422

“Problemy nadzvychajnykh sytuatsij” 16 (2012): 33-39. Web. 18 Sept. 2017. <<http://nuczu.edu.ua/sciencearchive/ProblemsOfEmergencies/vol16/alboschij.pdf>>.

3. Barylo, O.H. and Poterijko, S.P. "Improvement of the organizational mechanism of public administration in emergency situations" [Udoskonalennia orhanizatsijnoho mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia u nadzvychajnykh sytuatsiiakh]. *Visnyk Natsional'noho universytetu tsyvil'noho zakhystu Ukrainy, Serii: Derzhavne upravlinnia* 2(5) (2016): 264-272. Print.

4. Bakumenko, V.D. *Government-management decisions [Derzhavno-upravlins'ki rishennia]*. Kyiv: VPTs AMU, 2012. Print.

5. Poterijko, S.P. Tyschenko, V.O. and Havrylko, Ye.V. *Evaluation of the effectiveness of the operation of the management bodies of the MESU [Otsiniuvannia efektyvnosti funktsionuvannia orhaniv upravlinnia MNS Ukrainy u nadzvychajnykh sytuatsiiakh]*. Proc. 10th All-Ukrainian Scientific and Practical Conference. Organization of emergency management, Kyiv: IDUCZ, 2008. 319-323. Print.

6. Ukraine. Cabinet of Ministers of Ukraine. *Strategy of reforming of the State Emergency Service of Ukraine*. N.p., 25 Jan. 2017. Web. 18 Sept. 2017. <search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR170061.html>.

7. Andreiev, S.O. “Organizational-legal Mechanism of Public Administration of Civil Defense at Regional Level.” Diss. Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration Attached to the Office of the President of Ukraine, 2010. Abstract. (2010): 19. Print.

8. Kharlamova, Yu.Ye. *The mechanisms of state management of civil protection experts' training*. Diss. SHEE "National University of Civil Protection of Ukraine", Kharkiv, (2017), Print.

9. Bodelan, V.R. "Organizational-functional structures: peculiarities of the influence of factors of their construction on the efficiency of the functioning of the organizational mechanism of public administration" [Orhanizatsijno-funktsional'ni struktury: osoblyvosti vplyvu chynnykiv ikh pobudovy na efektyvnist' funktsionuvannia orhanizatsijnoho mekhanizmu derzhavnoho upravlinnia]. *Publichne upravlinnia: teoriia ta praktyka* 3 (2013): 53-59. Web. 18 Sept. 2017. <http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pubupr_2013_3_10>.

10. Andriienko, M.V. *Mechanisms of Public Fire Safety Administration in Ukraine*. Diss. SHEE "Classical Private University", Zaporizhzhya, (2016), Print.

11. Shostak, L.J. *Mechanisms of co-operation of the units of public administration at the liquidation of mass medical-sanitary consequences of emergencies*. Diss. SHEE “Academy of Municipal Management”, Kyiv, (2014), Print.