

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 351.862.2

**В. О. Костенко**

кандидат наук з державного управління,  
підполковник служби цивільного захисту  
начальник зміни оперативно-координаційного управління  
Державної служби України з надзвичайних ситуацій  
у Кіровоградській області

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ІНСТИТУЦІЙНОГО РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ

*У статті досліджуються напрями інституційного розвитку Єдиної державної системи цивільного захисту України на сучасному етапі реформування сектору безпеки й оборони з урахуванням реальних та потенційних загроз. Проаналізовано заходи щодо забезпечення надійного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.*

**Ключові слова:** державне управління, цивільний захист, надзвичайна ситуація, національна безпека, інституційний розвиток, пожежна безпека.

**Постановка проблеми.** Повноцінний розвиток України неможливий без створення стійкої і функціональної системи цивільного захисту (далі – ЦЗ) – надважливої частини сектору національної безпеки. Сьогодні розвиток України та її регіонів здійснюється під зростаючим впливом геополітичних і внутрішніх загроз національній безпеці, що вимагає невідкладних системних змін у підходах до стратегічного розвитку країни і визначення точних цілей державної безпекової політики на довгострокову та найближчу перспективу.

Події, що відбуваються з 2014 року на території Криму та у південно-східних регіонах України, є наслідком прорахунків та недоліків державної внутрішньої та зовнішньої політики, зокрема нереформованого сектора безпеки й оборони України (далі – СБіО), який здійснює функції щодо забезпечення національної безпеки, зокрема ЦЗ, захисту населення, територій і довкілля від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (далі – НС).

Відсутність упродовж багатьох років прак-

тичних кроків щодо подолання деструктивних тенденцій у СБіО, значною мірою успадкованих від радянської системи, дефіцит ресурсної підтримки реформ у цій царині стали джерелом загроз національній безпеці [1].

Зростання загроз у сфері ЦЗ вимагає невідкладного реформування інститутів СБіО, зокрема Державної служби України з надзвичайних ситуацій (далі – ДНС) – центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері ЦЗ, захисту населення і територій від НС, ліквідації наслідків НС, рятувальної справи, гасіння пожеж, пожежної та техногенної безпеки, діяльності аварійно-рятувальних служб, та здійснює безпосереднє керівництво діяльністю Єдиної державної системи ЦЗ [2, с. 57].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблема інституційних, організаційних, правових, управлінських та інших аспектів функціонування державної системи ЦЗ досліджувалась у працях М. Андрієнка, О. Барило, С. Домбровської, П. Волянського, Д. Бірюкова, Н. Жаворонкової, І. Криничної, А. Терентьевої,

Г. Реви, Л. Жукової, С. Кузніченка, Н. Григоренко, О. Труша, О. Мельниченка, А. Любінського, С. Потеряйка, В. Федоренка, О. Островерх, А. Філіпенко, П. Зверева, С. Засунька, С. Майстра, О. Фролова, О. Кулеби, О. Лещенка, В. Тищенко, В. Костенка, Л. Шевченко та ін. [3, с. 4].

У своїх працях науковці вказують на недосконалість, неефективність і неспроможність державної системи ЦЗ вирішувати завдання в умовах її функціонування як у мирний час, так і в особливий період. Об'єктивність потенційних внутрішніх і зовнішніх загроз, військових дій на Сході України, ставлять перед науковцями, експертами і політиками спільне завдання пошуку науково-обґрунтованих шляхів щодо надійного захисту населення і територій від НС в сучасних умовах, що зумовило вибір тематики цього дослідження.

**Мета статті.** Головною метою роботи є дослідження стратегічних напрямів інституційного розвитку Єдиної державної системи ЦЗ України в сучасних умовах.

**Виклад основного матеріалу.** Важливою складовою частиною реформування СБіО є вдосконалення управління Єдиною державною системою ЦЗ. У цій стратегічній ланці мають вирішуватися питання належного фінансування відомства для втілення реформ. Запобігання деструктивним явищам в управлінні системою ЦЗ потребує збалансування повноважень Кабінету Міністрів України (далі – КМУ), ДСНС, її територіальних органів та місцевих органів влади через вдосконалення норм чинного законодавства [2, с. 58].

Інституційне посилення керівного органу управління у сфері ЦЗ може здійснюватися за рахунок реформи ДСНС, яка в нових умовах зможе більше концентруватися на стратегічних питаннях національної безпеки у сфері ЦЗ. Багато що в реформі залежить також від розуміння і зміни філософії апарату ДСНС – головного інструмента управління Єдиною державною системою ЦЗ [2, с. 58].

Із метою впровадження сучасних європейських підходів у сферу захисту населення і територій від НС, забезпечення пожежної та техногенної безпеки, здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної, техногенної безпеки та діяльності аварійно-рятувальних служб, розроблення заходів щодо інтеграції України до механізму ЦЗ ЄС розпорядженням КМУ від 25 січня 2017 р. № 61-р схвалено Стратегію реформування системи ДСНС [4].

Реалізація Стратегії здійснюється ДСНС України у трьох напрямках: нормативно-правового врегулювання діяльності органів державного нагляду (контролю) у сфері пожежної, техногенної безпеки та діяльності аварійно-рятувальних служб (розроблено проекти Законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства з питань цивільного захисту», «Про внесення змін до Закону України «Про об'єкти підвищеної небезпеки» і «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо покладення на органи місцевого самоврядування відповідальності за організацію та забезпечення пожежної безпеки населених пунктів і територій»); удосконалення системи реагування на пожежі та НС (територіальними органами ДСНС спільно з органами місцевого самоврядування проведено уточнення необхідної кількості пожежно-рятувальних підрозділів місцевої пожежної охорони в об'єднаних 26 територіальних громадах, їх чисельності, місць дислокації з урахуванням 20-хвилинного часу прибуття до місця виклику. Протягом 2017 року в Україні створено 1 тис. 176 місцевих пожежно-рятувальних підрозділів, із яких 253 – в об'єднаних територіальних громадах. За уточненими розрахунками на території України необхідно додатково утворити 1 тис. 273 місцеві пожежні команди, з яких 398 безпосередньо у вже створених об'єднаних територіальних громадах). Із початку 2018 року в Україні вже створено 57 місцевих пожежних команд. Для здійснення апробації новітніх підходів з організації і виконання заходів ЦЗ об'єднаними територіальними громадами ДСНС забезпечено реалізацію пілотних проектів щодо організації пожежної охорони об'єднаних територіальних громад на 2016-2017 роки у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій, Львівській та Тернопільській областях, надання їм методичної допомоги щодо утворення місцевих і добровільних пожежно-рятувальних підрозділів (пожежних частин).

На території, де реалізуються пілотні проекти, упродовж 2016-2017 років створено 144 місцеві пожежно-рятувальні підрозділи, з яких 23 підрозділи місцевої і добровільної пожежної охорони утворено в 2017 році та включено до Планів залучення сил та засобів відповідного регіону; відбувається підвищення спроможності органів управління та підрозділів ДСНС до ефективного захисту населення та територій від пожеж і НС (для покращення

умов несення служби рятувальників та загалом підвищення ефективності функціонування сил ЦЗ в Україні, у ДСНС триває технічне переоснащення підрозділів сучасною технікою) [5].

Для практичної реалізації положень Кодексу ЦЗ стосовно державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки, з урахуванням змін у законодавстві, а також позиції ДСНС щодо зменшення регуляторного впливу держави на суб'єктів господарювання у 2017 році роботу ДСНС спрямовано на законодавче та нормативно-правове врегулювання питання щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері пожежної та техногенної безпеки, здійснення моніторингу за станом організації та виконання заходів ЦЗ, запобігання та попередження виникнення НС на об'єктах незалежно від форм власності, зокрема:

– ДСНС розроблено та КМУ прийнято постанову від 27.12.2017 р. № 1043 «Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки ДСНС». Це дозволить упорядкувати розподіл суб'єктів господарювання щодо їх належності до одного з трьох ступенів прийнятного ризику (високого, середнього та незначного), а також визначити періодичність їх перевірок, що сприятиме зменшенню адміністративного тиску (уперше вводиться поняття прийнятного ризику на основі орієнтовного підходу до управління пожежною та техногенною безпекою, запроваджується можливість зарахування суб'єкта господарювання до одного зі ступенів ризику не лише за кількісним показником (наприклад, площа, поверховість об'єктів), а й за розрахунковим встановленням чисельного показника ризику для кожного об'єкта, а також збільшуються інтервали між перевірками суб'єктів господарювання;

– розпорядження КМУ від 20.09.2017 р. № 643 «Деякі питання державного нагляду (контролю) у сфері техногенної та пожежної безпеки» (з метою проведення позапланових перевірок стану техногенної і пожежної безпеки у дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладах, закладах охорони здоров'я зі стаціонарним лікуванням, будинках для людей похилого віку та інвалідів, закладах відпочинку та оздоровлення державної та комунальної форми власності, а також приватної форми власності).

Приведено у відповідність із європейськими нормами Правила пожежної безпеки в Україні (наказ Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) від 31.07.2017 р. № 657) та Правила пожежної безпеки на ринках України (наказ МВС від 06.06.2017 р. № 470).

Зниження адміністративного навантаження державного регулювання, покращення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій покращує позиції держави у світових рейтингах конкурентоспроможності.

У межах реформування ДСНС та децентралізації влади, в Україні продовжує активно формуватися волонтерський рух добровільних пожежних, створюються місцеві пожежні команди у найвіддаленіших населених пунктах та відкриваються нові Центри безпеки у громадах. Сьогодні майже у всіх регіонах успішно реалізуються пілотні проекти зі створення Центрів безпеки у громадах, активно формується волонтерський рух у сфері ЦЗ та триває підготовка добровільних-пожежних, які поповнюють лави новостворених місцевих пожежних команд.

У процесі реалізації «Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України», затвердженої розпорядженням КМУ від 22 жовтня 2014 року № 1118-р [6], Міністерство внутрішніх справ України реформовано в орган управління в системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики, зокрема у сфері організації ЦЗ, запобігання виникненню НС і ліквідація їх наслідків. Ця Стратегія серед викликів визначає відсутність єдиної та оптимальної системи швидкого реагування на повідомлення про події, що загрожують особистій чи публічній безпеці; несвоєчасне реагування на НС, внаслідок обмежених спроможностей сил ЦЗ, їх значної віддаленості від місць виникнення таких ситуацій; недостатній рівень участі суспільства в механізмах попередження правопорушень і запобігання виникненню НС.

Для подолання вказаних викликів Стратегією передбачено вживання таких кроків: підвищення спроможностей сил ЦЗ щодо запобігання НС, ліквідації їх наслідків, зокрема в особливий період; запровадження та розвиток системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112; розвиток системи сповіщення населення про НС на державному і місцевому рівнях; розвиток системи запобігання виникненню НС і профілактики пожеж,

заснованої на аналізі ризиків пожежної і техногенної безпеки та послугах страхування.

Реалізація Стратегії складатиметься з послідовних кроків на основі оптимальних рішень, які враховують кращий практичний досвід провідних країн світу. Так, під час реформування має бути забезпечено стійке функціонування, керованість і ефективність роботи органів системи МВС.

04.04.2018 р. Верховна Рада України (далі – ВРУ) в першому читанні прийняла законопроект «Про національну безпеку України», метою якого є визначення механізмів керівництва у сфері національної безпеки та оборони, унормування структури і складу СБіО, системи управління, координації та взаємодії його органів. Прийняття відповідного закону дозволить підвищити ефективність реалізації державної політики у сфері національної безпеки, сприятиме зростанню ефективності координації діяльності органів СБіО та ін..

Відповідно до статті 29 проекту закону передбачено розроблення Міністерством внутрішніх справ України та внесення на розгляд КМУ Стратегії громадської безпеки та ЦЗ України. Ця Стратегія визначає загрози національній безпеці у сферах громадської безпеки та ЦЗ і шляхи досягнення цілей та реалізації пріоритетів державної політики у цих сферах, зокрема:

- готовність сил та засобів ДСНС виконувати завдання за призначенням, інфраструктуру, напрями розвитку, інші показники, необхідні для планування діяльності Міністерства внутрішніх справ України;

- потреби бюджетного фінансування, достатні для досягнення визначених цілей і виконання передбачених завдань, основні напрями використання фінансових ресурсів;

- державні програми, галузеві стратегії та програми, які мають бути спрямовані на реалізацію Стратегії громадської безпеки та цивільного захисту України, їхні цілі, осіб, відповідальних за розроблення документів, моніторинг їх виконання та оцінки.

Сьогодні тільки 10% існуючих в Україні споруд ЦЗ повністю готові до експлуатації за призначенням, 60% – частково готові, 30% – взагалі не готові. Тож в умовах фінансової децентралізації органи місцевого самоврядування, які мають на балансі споруди ЦЗ, повинні спільно з підрозділами ДСНС, представниками Обласних державних адміністрацій і відповідальними службами ще раз перевірити їх стан і виконати

всі заходи, що стосуються безпеки громадян. Водночас місцеві органи влади повинні провести повну інвентаризацію таких споруд, створити карту їх мережі і оприлюднити на офіційних сайтах відповідальних органів) [7].

Залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити виникнення НС, визначають такі види НС: техногенного характеру; природного характеру; соціального характеру; воєнного характеру. За класифікатором НС воєнного характеру – порушення нормальних умов життя та діяльності людей на окремій території чи об'єкті на ній або на водному об'єкті, спричинене застосуванням звичайної зброї або зброї масового ураження, під час якого виникають вторинні чинники ураження населення, що її визначають в окремих нормативних документах. Проте у класифікаторі НС воєнного характеру не подано в подробицях, а лише зазначено на найвищому рівні деталізації [8, с. 3].

Військові дії на непідконтрольній території Донецької та Луганської областей, пов'язані із застосуванням зброї, класифіковані як НС соціального характеру державного рівня, хоча за визначенням мають усі ознаки воєнного характеру. Тож Міністерству оборони необхідно розглянути можливість унесення змін і доповнень до класифікатора в установленому законом порядку для нормативно-правового врегулювання цього питання.

Система централізованого оповіщення населення про НС не відповідає сучасним вимогам і потребує модернізації, проте необхідно шукати способи підтримки її в робочому стані і одночасно вирішувати завдання її технічної модернізації на основі використання сучасних технологій. У порядку реалізації заходів ЦЗ в умовах реформи місцевого самоврядування питання оповіщення населення недоцільно покладати лише на керівництво місцевої влади. Це дуже складне організаційне, технічне і фінансове питання, тому його необхідно вирішувати комплексно, на всіх рівнях одночасно [9, с. 27].

**Висновки і пропозиції.** Процес створення Єдиної державної системи ЦЗ до цього часу не завершено через недосконалість чинного законодавства, а також державних та інших інституцій, задіяних у питаннях реалізації державної політики у сфері ЦЗ. В умовах воєнного конфлікту на Сході України існуючий стан системи не відповідає рівню проблеми і потребує модернізації з урахуванням кращих світових практик.

Перспективи подальших розвідок мають полягати у необхідності ґрунтовного дослідження концептуальних підходів щодо удосконалення побудови системи державних органів управління у сфері ЦЗ, а також у пошуку та науково-практичному обґрунтуванні оптимальної моделі модернізації системи ЦЗ шляхом чіткої організації взаємовідносин, розподілу і збалансування повноважень між підпорядкованими їй структурними підрозділами та узгодження змісту заходів з іншими державними рішеннями стратегічного рівня [10, с. 108].

#### Список використаної літератури:

1. Стан та перспективи реформування сектору безпеки і оборони України у нових політичних реаліях. Національний інститут стратегічних досліджень. Аналітична записка. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/394/>.
2. Костенко В. Розвиток системи цивільного захисту в контексті реформування сектору безпеки і оборони України. The scientific heritage (ISSN 9215 – 0365): міжнарод. наук. журн. Угорщина. 2017. № 15 (15). С. 57–60.
3. Андреев С. Институційні засади розвитку державних систем цивільного захисту: автореф. дис... докт. держ. упр.: 25.00.02. Київ. 2017. URL: <http://academy.gov.ua/pages/dop/136/files/b4d09575-40ae-44aa-bc62-ce93d18041df.pdf>. 4 с.
4. Розпорядження КМУ від 25 січня 2017 р. № 61-р «Про схвалення Стратегії реформування системи ДСНС». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/61-2017-p>.
5. Звіт про основні результати діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій у 2017 році. URL: <http://www.dsns.gov.ua/files/2018/1/26/Zvit.29.pdf>.
6. Розпорядження КМУ від 22 жовтня 2014 року № 1118-р «Питання реформування органів внутрішніх справ України». URL: <http://police-reform.org/library/rozporядzhennya-kmu-v-d-22.10.2014-1118-r-schodo-pitannya-reform>.
7. Только 10% сооружений гражданской защиты готовы к эксплуатации. URL: <https://address.ua/news/Tol-ko-10-sooruz>.
8. Національний класифікатор ДК 019:2010 «Класифікатор надзвичайних ситуацій». URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/ST001982.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ST001982.html).
9. Гречанинов В. Рекомендації щодо функціонування єдиної державної системи цивільного захисту в сучасних умовах (перша редакція). 2016. Київ. URL: [http://www.undicz.mns.gov.ua/files/2016/3/25/Persha\\_redakciya\\_rekomendacij\\_EDSCZ.pdf](http://www.undicz.mns.gov.ua/files/2016/3/25/Persha_redakciya_rekomendacij_EDSCZ.pdf).
10. Любінський А. Сучасний стан та перспективи модернізації системи цивільного захисту України. Зб. наук. пр. 2015. Вип. 43. «Ефективність державного управління». С. 104-109.

#### Костенко В. А. Концептуальные основы институционального развития системы гражданской защиты Украины

*В статье исследуются направления институционального развития Единой государственной системы гражданской защиты Украины на современном этапе реформирования сектора безопасности и обороны с учетом реальных и потенциальных угроз. Проанализированы меры по обеспечению надежной защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера.*

**Ключевые слова:** государственное управление, гражданская защита, чрезвычайная ситуация, национальная безопасность, институциональное развитие, пожарная безопасность.

#### Kostenko V. O. Conceptual foundations of institutional development of the civil defense system of Ukraine

*The article investigates the directions of institutional development of the Uniform State System of Civil Protection of Ukraine at the present stage of reforming the security and defense sector, taking into account real and potential threats. Measures have been analyzed to ensure reliable protection of the population and territories from emergencies of anthropogenic and natural character.*

**Key words:** public administration, civil protection, emergency, national security, institutional development, fire safety.