

Міністерство освіти і науки України
Національний університет
«Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка»

Навчально-науковий інститут фінансів, економіки, управління та права
Кафедра публічного управління, адміністрування та права

Кваліфікаційна робота

на тему: **«ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В
УКРАЇНІ: НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ»**

Виконав:

студент групи д 6 ДС
освітньо-професійної програми
«Публічне управління та адміністрування»
другого (магістерського) рівня вищої освіти
спеціальності 281
«Публічне управління та адміністрування»

_____ Р.О. Ісаєнко

Науковий керівник:

доктор наук з державного управління,
професор

_____ В.П.Задорожний

Полтава – 2023 рік

Бібліографічний опис та анотація кваліфікаційної роботи

Бібліографічний опис: Ісаєнко Руслан Олександрович. Публічна політика у сфері цивільного захисту в Україні: напрями удосконалення. Спеціальність: 281 «Публічне управління та адміністрування». Національний університет «Полтавська політехніка імені Юрія Кондратюка». Навчально-науковий інститут фінансів, економіки, управління та права. Кафедра публічного управління, адміністрування та права. Науковий керівник: Задорожний Володимир Петрович, доктор наук з державного управління, доцент, професор, професор кафедри публічного управління, адміністрування та права. Полтава. 2023 рік.

Зміст роботи: робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків та пропозицій, списку використаних джерел, додатків.

Анотація. У роботі узагальнено зміст, основні види та фактори виникнення надзвичайних ситуацій; обґрунтовано необхідність забезпечення цивільного захисту населення; визначено зміст та основні складності організаційно-економічного механізму управління надзвичайними ситуаціями і цивільним захистом населення; систематизовано європейський досвід управління надзвичайними ситуаціями та цивільним захистом населення; надана загальна характеристика надзвичайних ситуацій та небезпечних подій міста; розроблено основні напрямки управління надзвичайними ситуаціями та цивільним захистом населення в місті.

Ключові слова: публічна політика, цивільний захист, безпека населення, захист від надзвичайних ситуацій, інфраструктура цивільного захисту, координація дій в сфері цивільного захисту, готовність до екстрених ситуацій, ефективність заходів цивільного захисту, сучасні технології у цивільному захисті, стратегічне планування у сфері цивільного захисту.

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. НАУКОВІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ НАДЗВИЧАЙНИМИ СИТУАЦІЯМИ ТА ЦИВІЛЬНИМ ЗАХИСТОМ НАСЕЛЕННЯ.....	7
1.1. Сутність, основні види та фактори виникнення надзвичайних ситуацій і необхідність забезпечення цивільного захисту населення.....	7
1.2. Зміст та основні складові організаційно-економічного механізму управління надзвичайними ситуаціями і цивільним захистом населення.....	18
1.3. Європейський досвід управління надзвичайними ситуаціями та цивільним захистом населення.....	28
РОЗДІЛ 2. АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА СКЛАДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ НАДЗВИЧАЙНИМИ СИТУАЦІЯМИ ТА ЦИВІЛЬНИМ ЗАХИСТОМ НАСЕЛЕННЯ.....	41
2.1. Загальна характеристика надзвичайних ситуацій та небезпечних подій міста.....	41
2.2. Аналіз фінансового та матеріально-технічного забезпечення управління надзвичайними ситуаціями та цивільним захистом населення міста.....	45
2.3. Оцінка діяльності відділу з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення.....	47
РОЗДІЛ 3. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ НАДЗВИЧАЙНИМИ СИТУАЦІЯМИ ТА ЦИВІЛЬНИМ ЗАХИСТОМ НАСЕЛЕННЯ.....	49
3.1. Напрями управління надзвичайними ситуаціями та цивільним захистом населення в місті.....	53
3.2. Завчасне реагування на загрозу виникнення надзвичайних ситуацій	
3.3. Управління ризиками надзвичайних ситуацій.....	61
ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ.....	74
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	77

ВСТУП

Актуальність теми дослідження зумовлена необхідністю забезпечення стійкого розвитку України в умовах зростання кількості та масштабів наслідків надзвичайних ситуацій (НС). Виникнення вказаних ситуацій супроводжується людськими жертвами, руйнуваннями, забрудненням довкілля, а наслідками НС є збитки та величезні витрати на їх ліквідацію, які у результаті глобалізаційних процесів справляють негативний вплив не лише на країну, що від них потерпає, а й на сусідні країни та світове співтовариство загалом. Тому сьогодні розробка дієвих заходів запобігання НС різного характеру є однією з найважливіших функцій держави стосовно забезпечення національної безпеки країни. Водночас НС суттєво ускладнюють діяльність органів державного управління. Насамперед виникає необхідність комплексного врахування значно більшої кількості чинників, які впливають на прийняття державно-управлінських рішень, а потреба в своєчасності й адекватності їх подальшому розвитку НС зростає. Зменшення часу на розроблення, прийняття та реалізацію управлінських рішень, зростання невизначеності та ризику, необхідність залучення з резервів додаткових ресурсів, наявність різних режимів функціонування системи державного управління в умовах НС свідчать про те, що державне управління у цій сфері має певні особливості. Їх урахування в діяльності органів державного управління в умовах НС дасть можливість зменшити вірогідність прийняття неадекватних управлінських рішень, сприятиме економії ресурсів та часу на ліквідацію наслідків НС, зменшенню збитків.

Магістерське дослідження базується на загальнотеоретичних працях, присвячених НС, цивільному захисту, безпеці життєдіяльності, управлінню ризиком, вчених Андрєєва С.О., Барила О.Г., Данилишина Б.М., Жукова Л.А., Клименко Н.Г., Труша О.О., Харченка І.О., Радиша Я.Ф., Хрипунової А.Л. та інших.

Проте поза увагою науковців залишилось питання формування цілісного організаційно-економічного механізму управління надзвичайними ситуаціями та цивільним захистом населення. Саме це обумовлює актуальність дослідження, а також необхідність проведення подальших наукових розвідок.

Мета і завдання дослідження. *Метою* роботи є науково-теоретичне обґрунтування, а також розробка практичних рекомендації щодо формування організаційно-економічного механізму управління надзвичайними ситуаціями та цивільним захистом. Для досягнення цієї мети були поставлені такі *завдання*:

- узагальнення змісту, основних видів та факторів виникнення надзвичайних ситуацій;
- обґрунтування необхідності забезпечення цивільного захисту населення;
- визначення змісту та основних складових організаційно-економічного механізму управління надзвичайними ситуаціями і цивільним захистом населення;
- систематизація європейського досвіду управління надзвичайними ситуаціями та цивільним захистом населення;
- загальна характеристика надзвичайних ситуацій та небезпечних подій;
- дослідження фінансового та матеріально-технічного забезпечення управління надзвичайними ситуаціями та цивільним захистом населення міста;
- розробка основних напрямів управління надзвичайними ситуаціями та цивільним захистом населення в місті;
- обґрунтування заходів забезпечення завчасного реагування на загрозу виникнення надзвичайних ситуацій;
- обґрунтування концептуальних підходів до управління ризиками надзвичайних ситуацій;
- аналіз дотримання вимог техніки безпеки та пожежної безпеки на потенційно-небезпечних об'єктах.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що складаються в процесі державного управління у сфері цивільного захисту в Україні.

Предмет дослідження – теоретичні та практичні аспекти формування організаційно-економічного механізму управління надзвичайними ситуаціями та цивільним захистом.

Методи дослідження. Теоретичною і методологічною основою магістерської роботи є фундаментальні положення сучасних теорій

державного управління й управління ризиками, наукові праці вітчизняних і зарубіжних учених з питань безпеки та комплекс взаємопов'язаних, взаємодоповнюючих загальнонаукових і спеціальних методів дослідження, спрямованих на отримання об'єктивних та достовірних результатів. У процесі аналізу й узагальнення наукових концепцій, розробок та пропозицій провідних вітчизняних і зарубіжних учених з тематики наукового дослідження використовувалися абстрактно-логічний і системно-аналітичний методи; історичний аналіз і методи емпіричного дослідження – спостереження, порівняння, вимірювання – для дослідження еволюції цільових, функціональних, організаційних та інших особливостей управління у сфері цивільного захисту в Україні. Застосування методології системного підходу дало змогу визначити понятійно-категорійний апарат. Завдяки методу функціонально-структурного аналізу здійснено постановку досліджуваної проблеми та простежено причинно-наслідкову зумовленість її виникнення. Метод порівняльного аналізу використано для вивчення міжнародного досвіду, виявлення спільних рис і відмінностей державного управління у сфері цивільного захисту в розвинених демократичних країнах світу; методи абстрагування, аналізу та синтезу, індукції та дедукції, статистичні методи дослідження – для здійснення аналізу та оцінки основних складових організаційно-економічного механізму управління надзвичайними ситуаціями та цивільним захистом.

Інформаційну базу дослідження становлять основоположні нормативно-правові акти та програмні документи України, зокрема закони України, укази Президента України, нормативні документи України, Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, звітні дані Державного комітету статистики України, монографії і статті вітчизняних і зарубіжних вчених.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у вирішенні важливого наукового завдання у сфері управління надзвичайними ситуаціями та цивільним захистом. Зокрема, автором вперше запропоновано поняття «організаційно-економічний механізм управління надзвичайними ситуаціями та цивільним захистом» та обґрунтовано зміст основних його складових.

Практичне значення роботи полягає в тому, що здійснені дослідження доведені до конкретних положень, висновків, узагальнень, пропозицій, що можуть бути використані у поточній роботі управлінь з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення органів місцевого самоврядування.

Апробація результатів дослідження. Основні теоретичні положення та результати дослідження висвітлювались на X Міжнародній науково-практичній Інтернет-конференції «Організаційно-правові аспекти публічного управління в Україні», м. Полтава, 2023 рік.

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Робота складається зі вступу, трьох розділів, висновку та пропозицій, списку використаних джерел (53 найменування). Загальний обсяг роботи становить 82 сторінки, з яких основний текст – 76 сторінок, список використаних джерел – 6 сторінок.

РОЗДІЛ 1

НАУКОВІ ОСНОВИ УПРАВЛІННЯ НАДЗВИЧАЙНИМИ СИТУАЦІЯМИ ТА ЦИВІЛЬНИМ ЗАХИСТОМ НАСЕЛЕННЯ

1.1. Сутність, основні види та фактори виникнення надзвичайних ситуацій і необхідність забезпечення цивільного захисту населення

Надзвичайні ситуації (НС) – якими б несподіваними й трагічними вони не були – вимагають вивчення й вироблення напрямів і засобів, які допомагали б їх запобіганню, а якщо все-таки вони виникнуть, то якомога швидше й ефективніше реагувати на них. Масштабність впливу аварій і катастроф на соціальні, економічні, політичні й інші процеси сучасного суспільства уже перевищили той рівень, що дозволяв ставитися до них як до локальних збоїв у розміреному функціонуванні державних і суспільних структур. Ситуація, що склалася, змушує говорити про радикальні зміни у захисті населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру.

Розглянемо більш детально теоретичні питання формування понятійного апарату управління надзвичайними ситуаціями та цивільним захистом населення, зокрема визначимо зміст дефініцій "надзвичайна ситуація", "цивільний захист", "цивільна оборона", "захист населення і територій від надзвичайних ситуацій", "державне управління цивільним захистом".

Перш за все зауважимо, що досліджувана сфера, з огляду на її специфіку, є достатньо унормованою, хоча і виступає предметом окремих наукових дискусій. Тривалий час в Україні не була створена цілісна система захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, а колишня система цивільної оборони вже майже зруйнована, що становило загрозу національній безпеці, а отже і українській державності в цілому [2, с.132].

Надзвичайна ситуація – обстановка 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 [45].

У відповідності до Кодексу цивільного захисту України надзвичайною ситуацією є подія техногенного, природного, соціального або воєнного характеру, у тому числі спричинена епідемією, епізоотією, епіфітотією, пожежею, що призвела до порушень нормальних умов життя і діяльності людей на окремій території, акваторії чи об'єкті, загрози життю і здоров'ю людей, їх загибелі, виникнення великої кількості постраждалих, заподіяння значних матеріальних втрат, а також до неможливості проживання населення на території чи об'єкті, ведення там господарської діяльності [22].

З іншого боку, надзвичайна ситуація розглядається як порушення нормальних умов життя і діяльності людей на об'єкті або території, спричинене аварією, катастрофою, стихійним лихом, епідемією, епізоотією, епіфітотією, великою пожежею, застосуванням засобів ураження, що призвели або можуть призвести до людських і матеріальних витрат [53].

Суміжним цьому поняттю є термін небезпечна подія, що означає подію, у тому числі катастрофу, аварію, пожежу, стихійне лихо, епідемію, епізоотію, епіфітотію, яка за своїми наслідками становить загрозу життю або здоров'ю населення чи призводить до завдання матеріальних збитків.

На особливу увагу заслуговує питання про причини виникнення НС та можливі масштаби їх наслідків, негативний вплив НС на населення та довкілля, а також різні підходи до їх класифікації.

Питання ідентифікації надзвичайної ситуації дуже принциповим, адже розуміння того, з якою проблемою маєш справу дозволяє розробити

систему адекватних заходів, інструментів та механізмів її подолання. Надзвичайні ситуації класифікуються за такими ознаками як характер походження, ступінь поширення, розмір людських втрат та матеріальних збитків [33].

1) Залежно від характеру походження подій, що можуть зумовити виникнення надзвичайних ситуацій на території України, визначаються такі види надзвичайних ситуацій: а) техногенного характеру; б) природного характеру; в) соціальні; г) воєнні.

2) Залежно від обсягів заповдіяних надзвичайною ситуацією наслідків, обсягів технічних і матеріальних ресурсів, необхідних для їх ліквідації, визначаються такі рівні надзвичайних ситуацій: а) державний; б) регіональний; в) місцевий; г) об'єктовий.

Порядок класифікації надзвичайних ситуацій за їх рівнями встановлюється Кабінетом Міністрів України. Класифікаційні ознаки надзвичайних ситуацій визначаються центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту.

З метою розкриття глибинного змісту поняття НС, на наш погляд, необхідно також визначити типові причини виникнення надзвичайних ситуацій. До них в Україні відносять:

- швидкі природні процеси, які обумовлюються дією гравітації, земного обертання або різницею температур; надзвичайне техногенне навантаження території;
- дія зовнішніх природних факторів, які приводять до старіння або корозії матеріалів конструкцій, споруд і зниженню фізико-механічних показників;
- значний моральний та фізичний знос основних виробничих фондів більшості підприємств України;
- проектно-виробничі дефекти споруд (помилки при проектуванні; низька якість матеріалів; порушення правил техніки безпеки при ремонті та інших видах робіт);
- погіршення матеріально-технічного забезпечення, зниження

виробничої і технологічної дисципліни;

- незадовільний стан збереження, утилізації та захоронення високотоксичних, радіоактивних та побутових відходів;
- ігнорування економічних факторів, вимог, стандартів;
- недостатня увага керівників відповідних органів державного управління до проведення комплексу заходів, спрямованих на запобігання надзвичайним ситуаціям природного і техногенного характеру та зниження їх наслідків;
- відсутність сучасних систем управління небезпечними процесами;
- низька професійна підготовка персоналу та населення до дій в екстремальних умовах;
- дефіцит кваліфікованих кадрів;
- низький рівень застосування прогресивних ресурсозберігаючих і екологобезпечних технологій.

Небезпечний фактор, у свою чергу, – складова частина небезпечного явища (пожежа, вибух, викидання, загроза викидання небезпечних хімічних, радіоактивних і біологічно небезпечних речовин) або процесу, що характеризується фізичною, хімічною, біологічною чи іншою дією (впливом), перевищенням нормативних показників і створює загрозу життю та/або здоров'ю людини [22].

Фактори, які призводять до надзвичайних ситуацій можуть бути [15]:

прямі – несуть загрозу для людей, навколишнього середовища та економічних об'єктів (удар, вибух тощо);

непрямі – діють опосередковано (ожеледиця, злива), викликаючи інші небезпечні фактори. Наприклад, обледеніння, яке само по собі не несе небезпеки людині, викликало руйнування електросистеми у кількох областях України, що призвело до припинення господарської діяльності, значних матеріальних збитків, пов'язаних з відновленням ліній електропередачі, не випуском продукції підприємствами, а також створило загрозу для життя та здоров'я людей через порушення теплозабезпечення будинків.

Будь-яка з надзвичайних ситуацій може стати причиною виникнення

іншої та викликати небезпечні соціальні, природні, техногенні, екологічні наслідки. Незалежно від походження та виду в розвитку НС можна виділити чотири характерних стадії (фази): зародження, ініціювання, кульмінаційну та затухання (ліквідація наслідків).

На стадії зародження складаються умови, передумови майбутньої НС: активізуються несприятливі природні процеси; накопичуються проектно-виробничі дефекти споруд, багаточисельні технічні не виправлення; виникають збої в роботі обладнання та ін. Виявити довготривалість стадії зародження, при тому приблизно, можна тільки за допомогою регулярної статистики відмов, збоїв, «локальних» аварій, спостережень сейсмічних, метеорологічних, протиселевих та інших станцій. На стадії ініціювання надзвичайної події найбільш суттєвий вплив людського фактора. Так, статистика свідчить, що більше 60% аварій виникає із-за помилок персоналу. На кульмінаційній стадії виникає звільнення енергії або речовини, які чинять несприятливу дію на населення та навколишнє середовище, тобто виникає надзвичайна подія. Особливість надзвичайної події – ланцюговий характер протікання, коли руйнівна дія ініціюючої події багато разів збільшується внаслідок залучення в процес енергонасичених, токсичних, біологічно активних компонентів. Це ланцюговий процес руйнуючого звільнення енергії та речовин. Стадія затухання НС по часу охоплює період від перекриття джерела небезпеки – локалізації НС, до повної ліквідації її наслідків, включаючи весь ланцюг вторинних, третинних та ін. наслідків. Тривалість даної стадії може складати роки, а то і десятиріччя. Знання ланцюга формування НС в конкретних умовах дає можливість зменшити ризик виникнення такої ситуації, – забезпечити готовність до надзвичайної обстановки [18, с.21; 19].

Значимість надзвичайної ситуації визначається можливими її наслідками. Залежно від умов одна і та ж подія може не мати ознак надзвичайної ситуації та небезпечних наслідків. Наприклад, землетрус, що відбувається у незаселеному регіоні переважно не призводить до загрози життю людей, порушення господарської діяльності і може не призвести до порушення екологічної рівноваги.

Можливі наслідки надзвичайної ситуації є основою для прийняття рішень щодо реагування на надзвичайні ситуації.

Основними наслідками надзвичайних ситуацій можуть бути:

- загибель людей;
- захворювання людей;
- травматизм;
- матеріальні збитки населення;
- руйнування житла;
- знищення запасів продовольства;
- руйнування підприємств, систем зв'язку, транспортних магістралей, енерго- та комунальної систем;
- прямі та непрямі матеріальні та економічні збитки підприємств;
- витрати з державного та регіональних бюджетів;
- радіоактивне забруднення місцевості;
- хімічне забруднення місцевості;
- забруднення води, в першу чергу, питної;
- біологічне зараження, в тому числі хворобами тварин, рослин, карантинними бур'янами та шкідниками;
- знищення сільськогосподарських посівів;
- захворювання чи загибель сільськогосподарських тварин;
- руйнування ґрунтів;
- порушення рівноваги в біоценозах аж до повного їх руйнування [15].

Для адекватного реагування на надзвичайну ситуацію необхідно оцінити прямі, непрямі та віддалені її наслідки, спрямувати зусилля на зменшення, перш за все, соціально небезпечних наслідків (загибель і захворювання людей), а вже потім на всі інші.

Економічні збитки від надзвичайних ситуацій поділяються на прямі та непрямі.

Прямі збитки – пошкодження та руйнування будівель, доріг, тимчасова зупинка виробничого циклу на підприємствах, що призводить до значних фінансових втрат.

Непрямі збитки можуть бути пов'язані з простоями підприємств, що

не знаходяться безпосередньо в зоні надзвичайної ситуації, проте залежать від підприємств чи транспортних магістралей, які розташовані у зоні дії НС. Таким підприємствам завдаються збитки в зв'язку з недоодержання сировини, комплектуючих, напівфабрикатів та через затримку доставки вантажів тощо. Для виконання умов контрактів це вимагає від підприємства оперативного пошуку інших партнерів.

Соціальні збитки пов'язані з тимчасовим погіршенням забезпечення населення продовольчими та промисловими товарами, погіршенням трудових та житлових умов, стану здоров'я, прямими матеріальними та економічними втратами населення. Більшість соціальних збитків не може бути піддана економічній оцінці.

Розуміння видів, передумов та факторів виникнення надзвичайних ситуацій дозволяє розробити систему запобігання їх виникненню. У відповідності до чинного законодавства України *запобігання виникненню надзвичайних ситуацій* – це 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.

У свою чергу, у випадку настання НС, мова йде про ліквідацію надзвичайної ситуації, що полягає у припиненні дії або впливу небезпечних факторів, викликаних нею, рятуванні людей і майна, локалізації зони такої ситуації, а також ліквідації або мінімізації тих її наслідків, які становлять загрозу життю і здоров'ю людей, заподіяння шкоди території, навколишньому природному середовищу або майну.

Іншими словами, ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій - це проведення комплексу заходів, які включають аварійно-рятувальні та інші невідкладні роботи, що здійснюються в разі виникнення надзвичайних ситуацій техногенного, природного та військового характеру, і спрямовані

на припинення дії небезпечних факторів, рятування життя та збереження здоров'я людей, а також на локалізацію зон надзвичайних ситуацій [45].

Розглянемо ще декілька базових синонімічних термінів, а саме: «цивільна оборона», «захист населення і територій від надзвичайних ситуацій», «цивільний захист». Такий значний їх перелік ускладнює формування єдиних теоретичних підходів до розгляду проблем розвитку системи ЦЗ.

У науковій літературі під цивільною обороною розуміють державну систему органів управління, сил і засобів, що створюється для організації і забезпечення захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, екологічного, природного та воєнного характеру [46; 53].

Захист населення і територій від надзвичайних ситуацій розглядається як система організаційних, технічних, медико-біологічних, фінансово-економічних та інших заходів щодо запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру і ліквідації їх наслідків, що реалізуються центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, відповідними силами та засобами підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності і господарювання, добровільними формуваннями і спрямовані на захист населення і територій, а також матеріальних і культурних цінностей та довкілля [36].

Цивільний захист є системою організаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних та інших заходів, які здійснюються центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підпорядкованими їм силами і засобами, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності, добровільними рятувальними формуваннями, що забезпечують виконання цих заходів з метою запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій, які загрожують життю та здоров'ю людей, завдають матеріальних збитків у мирний час і в особливий період [45].

Підкреслимо, що «цивільна оборона» є визначальним терміном, який був запропонований для використання ще у ХХ ст., а термін «цивільний

захист» є похідним у наслідок зменшення глобальної воєнної небезпеки в світі наприкінці ХХ ст. – початку ХХІ ст. і зростання кількості й складності надзвичайних ситуацій у мирний час. У науковій літературі зустрічаються різні трактування «цивільної оборони» і «цивільного захисту», враховуючи наявність змістовної схожості. При цьому цивільна оборона визначалась як складова частина загальної оборони України, яка починається у разі збройної агресії проти України або загрози нападу на Україну; цивільний захист, у свою чергу, реалізується протягом всього часу існування України [16, с.7; 17, с.21].

Цивільний захист здійснюється з метою: реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення безпеки та захисту населення і територій, матеріальних і культурних цінностей та довкілля від негативних наслідків надзвичайних ситуацій у мирний час та в особливий період; подолання наслідків надзвичайних ситуацій, у тому числі наслідків надзвичайних ситуацій на територіях іноземних держав відповідно до міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [45].

У відповідності до цієї мети визначені основні завдання цивільного захисту, а саме [45]:

- 1) збирання та аналітичне опрацювання інформації про надзвичайні ситуації;
- 2) прогнозування та оцінка соціально-економічних наслідків надзвичайних ситуацій;
- 3) здійснення нагляду і контролю у сфері цивільного захисту;
- 4) розроблення і виконання законодавчих та інших нормативно-правових актів, дотримання норм і стандартів у сфері цивільного захисту;
- 5) розроблення і здійснення запобіжних заходів у сфері цивільного захисту;
- 6) створення, збереження і раціональне використання матеріальних ресурсів, необхідних для запобігання надзвичайним ситуаціям;
- 7) розроблення та виконання науково-технічних програм, спрямованих на запобігання надзвичайним ситуаціям;
- 8) забезпечення функціонування системи екстреної допомоги

населенню за єдиним телефонним номером 112;

9) оперативне оповіщення населення про виникнення або загрозу виникнення надзвичайної ситуації, своєчасне достовірне інформування про обстановку, яка складається, та заходи, що вживаються для запобігання надзвичайним ситуаціям та подолання їх наслідків;

10) організація захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, надання невідкладної психологічної, медичної та іншої допомоги потерпілим;

11) проведення невідкладних робіт із ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та організація життєзабезпечення постраждалого населення;

12) забезпечення постійної готовності сил і засобів цивільного захисту до запобігання надзвичайним ситуаціям та ліквідації їх наслідків;

13) надання з використанням засобів цивільного захисту оперативної допомоги населенню в разі виникнення несприятливих побутових або нестандартних ситуацій;

14) навчання населення способам захисту в разі виникнення надзвичайних, несприятливих побутових або нестандартних ситуацій та організація тренувань;

15) міжнародне співробітництво у сфері цивільного захисту.

Державне управління в умовах НС виступає цілеспрямованим організуюче-регулюючим впливом держави (через систему її органів та посадових осіб, на які покладається здійснення управління в умовах НС), спрямованим на забезпечення нормальних умов життєдіяльності людини і суспільства, функціонування держави, об'єктів економіки та інфраструктури, недопущення (або зменшення) матеріальних втрат та завдання шкоди довкіллю у разі виникнення НС та ліквідації їх наслідків.

Зважаючи на це, державне управління в умовах НС має певні особливості. Його специфіка зумовлена складністю та багатоваріантністю сценаріїв розвитку надзвичайних ситуацій, їх унікальністю, швидкими темпами змін і здатністю негативно впливати на життя та діяльність людини і довкілля, різними масштабами збитків (від окремої особи до глобальних наслідків для всього

людства).

Слід також взяти до уваги існування кількох режимів (повсякденного функціонування, підвищеної готовності, надзвичайної ситуації, надзвичайного, а також воєнного стану), у яких змушені функціонувати органи державного управління в умовах НС, та необхідність оперативного переходу в них залежно від ситуації, що склалася.

Внаслідок цього: скорочується час на розробку, прийняття та реалізацію адекватних ситуації управлінських рішень; зростає вірогідність помилок та прорахунків через швидкі зміни обстановки, зростання невизначеності і зменшення достовірності інформації та часу на її обробку; виникає необхідність залучення додаткових ресурсів з резервів, а також додаткових сил та засобів для ліквідації наслідків НС; збільшується обсяг та інтенсивність роботи; виникає додаткове психологічне навантаження на управлінський персонал; з'являються проблеми, вирішення яких неврегульоване законодавчо.

Отже, зроблені нами узагальнення щодо сутності, видів і факторів виникнення надзвичайних ситуацій свідчать про необхідність посиленої уваги з боку держави на питання забезпечення цивільного захисту. При цьому підкреслимо, що держава в особі органів державного управління може впливати на НС лише шляхом запобігання їх виникненню та ліквідації наслідків, що можливе на підставі наукових досліджень в галузі природних, інженерних наук, соціології, економіки, права, державного управління.

1.2. Зміст та основні складові організаційно-економічного механізму управління надзвичайними ситуаціями та цивільним захистом населення

Наслідки антропогенного впливу на навколишнє середовище набувають все більш відчутних обрисів, особливо у випадках, коли дія природних та техногенних чинників отримує резонанс. Тому запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, ліквідація їх наслідків, максимальне зниження масштабів втрат та збитків стають завданнями загальнодержавного рівня.

Стратегічні напрями та засоби вирішення проблеми захисту населення і

територій в Україні спираються на основні положення Женевських конвенцій (1949 р.) щодо захисту жертв війни та Додаткових протоколів, з імовірного характеру воєнних дій, реальних можливостей держави щодо створення матеріальної бази захисту.

Метою державної політики у сфері цивільного захисту є зниження ризику і пом'якшення наслідків НС природного і техногенного характеру, підвищення гарантованого рівня безпеки особистості, суспільства та навколишнього середовища в межах показників прийняттого ризику.

Система державного управління у сфері цивільного захисту в Україні є складною та включає такі елементи [13, с. 8-12]:

суб'єкт управління (підсистеми) – органи державної влади, що здійснюють розробку та реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту;

об'єкт управління (підсистеми) – сфера цивільного захисту як система забезпечення безпеки життєдіяльності населення держави;

управлінська діяльність (процеси) – організація суспільних відносин, що забезпечує прямі та зворотні зв'язки між суб'єктом та об'єктом управління.

На нашу думку, під організаційно-економічним механізмом управління надзвичайними ситуаціями та цивільним захистом населення доцільно розуміти сукупність організаційних та економічних засобів, інструментів і важелів, які формують достатні правові, інституційні, програмні, кадрові, фінансові та матеріально-технічні умови для забезпечення процесу управління надзвичайними ситуаціями та цивільним захистом населення. До організаційно-економічного механізму входять такі взаємопов'язані складові:

- 1) організаційна (нормативно-правова, інституційна, програмна, кадрова);
- 2) економічна (фінансова, матеріально-технічна)

Розглянемо їх більш детально.

Нормативно-правова. Перш за все, зауважимо, що правовою основою цивільного захисту є Конституція України, закони України «Про правові засади цивільного захисту» [45], «Про захист населення і територій від

надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» [36], «Про Цивільну оборону України» [46], «Про аварійно-рятувальні служби» [29], «Про пожежну безпеку» [40], «Про правовий режим воєнного стану» [42], «Про правовий режим надзвичайного стану» [43], «Про об'єкти підвищеної небезпеки» [38], «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» [30], «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [31], «Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи» [44], «Про ідентифікацію та декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки» [37] міжнародні договори України тощо.

Доцільно звернути увагу на те, що 1 липня 2013 року був введений в дію Кодекс цивільного захисту України, прийнятий 2 жовтня 2012 року. Кодекс є результатом спільної та тривалої роботи практично усіх центральних та місцевих органів влади. Він забезпечить функціонування цілісної системи цивільного захисту в Україні із врахуванням кращого світового досвіду. Правові норми у цій сфері до цього часу регулювали близько 10 законів України, при цьому деякі з них втратили свою актуальність та потребували скасування.

Реалізація цього документа усуне суперечності та дублювання законодавства, розмежує повноваження і функції центральних і місцевих органів виконавчої влади, суб'єктів господарювання, визначить у єдиному законодавчому акті засади державної політики у сфері цивільного захисту.

Кодекс передбачає визнання такими, що втратили чинність, 7 законів України: «Про правові засади цивільного захисту», «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», «Про пожежну безпеку», «Про аварійно-рятувальні служби», «Про війська Цивільної оборони України», «Про Цивільну оборону України», «Про загальну структуру і чисельність військ Цивільної оборони».

Одне з найголовніших досягнень цього нормативно-правового акта є впровадження заходів для зменшення наглядових та контрольних функцій у сфері техногенної та пожежної безпеки.

Інституційна. Інституційна складова передбачає забезпечення

реалізації державної політики у сфері цивільного захисту через єдину державну систему цивільного захисту, яка складається з функціональних і територіальних підсистем та їх ланок.

Основні завдання єдиної державної системи цивільного захисту полягають у наступному [45]:

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;

2) забезпечення реалізації заходів щодо запобігання виникненню надзвичайних ситуацій;

3) навчання населення щодо поведінки та дій у разі виникнення надзвичайної ситуації;

4) виконання державних цільових програм, спрямованих на запобігання надзвичайним ситуаціям, забезпечення сталого функціонування підприємств, установ та організацій, зменшення можливих матеріальних втрат;

5) опрацювання інформації про надзвичайні ситуації, видання інформаційних матеріалів з питань захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій;

6) прогнозування і оцінка соціально-економічних наслідків надзвичайних ситуацій, визначення на основі прогнозу потреби в силах, засобах, матеріальних та фінансових ресурсах;

7) створення, раціональне збереження і використання резерву матеріальних та фінансових ресурсів, необхідних для запобігання і реагування на надзвичайні ситуації;

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

9) захист населення у разі виникнення надзвичайних ситуацій;

10) проведення рятувальних та інших невідкладних робіт щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, організація життєзабезпечення постраждалого населення;

11) пом'якшення можливих наслідків надзвичайних ситуацій у разі їх виникнення;

12) здійснення заходів щодо соціального захисту постраждалого населення;

13) реалізація визначених законом прав у сфері захисту населення від наслідків надзвичайних ситуацій, в тому числі осіб (чи їх сімей), що брали безпосередню участь у ліквідації цих ситуацій тощо.

Доцільно відмітити, що функціональні підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту створюються центральними органами виконавчої влади у відповідній сфері суспільного життя.

У свою чергу, територіальні підсистеми єдиної державної системи цивільного захисту (далі – територіальні підсистеми) діють в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. Положення про територіальні підсистеми розробляються на підставі типового положення про таку підсистему і затверджуються відповідно Радою міністрів Автономної Республіки Крим чи місцевими державними адміністраціями за погодженням із центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту.

Ланки територіальних підсистем створюються: 1) Радою міністрів Автономної Республіки Крим – у районах Автономної Республіки Крим; 2) районними, районними у містах Києві та Севастополі державними адміністраціями – у районах, районах у містах Києві та Севастополі; 3) органами місцевого самоврядування – в обласних центрах, у містах обласного і районного значення.

Єдина державна система залежно від масштабів і особливостей надзвичайної ситуації, що прогнозується або виникла, функціонує у режимах: повсякденного функціонування; підвищеної готовності; надзвичайної ситуації; надзвичайного стану.

У цій складовій організаційно-економічного механізму доцільно виділити ще один елемент – сили цивільного захисту, до яких відносять аварійно-рятувальні формування, спеціалізовані служби та інші формування цивільного захисту, призначені для проведення аварійно-рятувальних та

інших невідкладних робіт з ліквідації надзвичайних ситуацій. А саме: оперативно-рятувальна служба цивільного захисту; аварійно-рятувальні служби; формування цивільного захисту; спеціалізовані служби цивільного захисту; пожежно-рятувальні підрозділи (частини); добровільні формування цивільного захисту.

Основними завданнями сил цивільного захисту є:

1) проведення робіт та вжиття заходів щодо запобігання надзвичайним ситуаціям, захисту населення і територій від них;

2) проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт;

3) гасіння пожеж;

4) ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій в умовах екстремальних температур, задимленості, загазованості, загрози вибухів, обвалів, зсувів, затоплень, радіоактивного, хімічного забруднення та біологічного зараження, інших небезпечних проявів;

5) проведення піротехнічних робіт, пов'язаних із знешкодженням вибухонебезпечних предметів, що залишилися на території України після воєн, сучасних боєприпасів та підричних засобів (крім вибухових пристроїв, що використовуються у терористичних цілях), крім територій, які надані для розміщення і постійної діяльності військових частин, військових навчальних закладів, підприємств та організацій Збройних Сил України, інших військових формувань;

6) проведення вибухових робіт для запобігання виникненню надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків;

7) проведення робіт щодо життєзабезпечення постраждалих;

8) надання екстреної медичної допомоги постраждалим у районі надзвичайної ситуації і транспортування їх до закладів охорони здоров'я;

9) здійснення перевезень матеріально-технічних засобів, призначених для проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій та надання гуманітарної допомоги постраждалим внаслідок таких ситуацій;

10) надання допомоги іноземним державам щодо проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, ліквідації наслідків надзвичайних

ситуацій;

До введення в дію Кодексу цивільного захисту України в нашій державі паралельно діють три системи вирішення завдань щодо захисту населення і територій від НС: система ЦО, Єдина державна система запобігання і реагування на НС техногенного та природного характеру, Єдина державна система ЦЗ населення і територій. Такий складний і громіздкий ієрархічний комплекс державних інститутів не здатний оперативно реагувати на надзвичайні події. Особливо це негативно проявляється на регіональному рівні, де основною проблемою залишається проблема дублювання повноважень двома ключовими суб'єктами, які безпосередньо реалізують функції державного управління у сфері ЦЗ, – управлінням облдержадміністрації з питань НС та Головним управлінням ДСНС України в області (рис. 1.2.).

Програмна. Ця складова механізму виражена, перш за все, у розробці на загальнодержавному рівні цільових програм у сфері забезпечення управління надзвичайними ситуаціями та цивільного захисту. Прикладом цього є Загальнодержавна цільова програма захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013-2017 роки [32].

Метою цієї програми є послідовне зниження ризику виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, підвищення рівня безпеки населення і захищеності територій від наслідків таких ситуацій.

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

Програма передбачає здійснення першочергових заходів щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій за такими напрямками:

- 1) інженерний захист територій від надзвичайних ситуацій;



Рис. 1.2. Система органів державного управління цивільним захистом на регіональному рівні

Джерело: [1, с.14].

2) запобігання виникненню та ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій 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 цивільного захисту;

7) підвищення ефективності оперативного та комплексного реагування на надзвичайні ситуації [27, с. 23].

Для ефективного планування та забезпечення цивільного захисту Рада

міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації щороку розробляють і забезпечують затвердження та виконання відповідних регіональних та місцевих програм, що цілком узгоджені з цілями та системою заходів, передбачених у програмних документах вищого рівня.

Кадрова. Ця складова механізму, перш за все, передбачає підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту за відповідними професіями, спеціальностями (спеціалізаціями), освітніми та освітньо-кваліфікаційними рівнями здійснюються навчальними закладами цивільного захисту, що утворюються відповідно до законодавства та є закладами державної форми власності.

Особи, які приймаються на службу цивільного захисту та призначаються на посади рядового і молодшого начальницького складу служби цивільного захисту, проходять первинну професійну підготовку, а на посади середнього та старшого начальницького складу служби цивільного захисту – перепідготовку або спеціалізацію у відповідних навчальних закладах цивільного захисту.

Крім цього, залежно від рівня фахової підготовки особам рядового і начальницького складу служби цивільного захисту та рятувальникам професійних аварійно-рятувальних служб присвоюється відповідна класна кваліфікація, а медичним працівникам – кваліфікаційна категорія.

Для навчання керівного складу та фахівців, діяльність яких пов'язана з організацією і здійсненням заходів з питань цивільного захисту, Державною службою України з надзвичайних ситуацій, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту, спільно з місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування утворюються навчально-методичні центри сфери цивільного захисту [22].

Фінансова. Фінансування заходів у сфері цивільного захисту здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів, коштів суб'єктів господарювання, інших не заборонених законодавством джерел. При цьому зауважимо, що обсяг фінансування, що виділяється потенційно небезпечними об'єктами та об'єктами підвищеної

небезпеки для проведення необхідних заходів цивільного захисту, має становити не менше ніж 0,5 відсотка обсягу валового доходу такого об'єкта [22].

Важливим напрямом фінансування є забезпечення медико-психологічної реабілітації рятувальників органів та підрозділів цивільного захисту, постраждалих, а також громадян, які залучалися до проведення робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, неповнолітніх осіб, постраждалих у надзвичайній ситуації місцевого або об'єктового рівня, а також у яких внаслідок надзвичайної ситуації загинув один із батьків або обоє батьків. Таке фінансування здійснюється за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів, коштів суб'єктів господарювання, інших джерел [22].

Матеріально-технічна. Центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування та суб'єкти господарювання забезпечують підпорядковані їм підрозділи з питань цивільного захисту, сили цивільного захисту та інші організації, діяльність яких спрямована на виконання завдань і заходів з питань цивільного захисту, засобами цивільного захисту, іншим майном, службовими, навчальними, господарськими та підсобними приміщеннями, іншими об'єктами та спорудами (пожежними депо, сховищами для техніки, тренувальними залами, спортивними майданчиками), складськими площами в обсягах, необхідних для їх діяльності, а також надають у встановленому порядку земельні ділянки для їх розташування [50].

Земля, вода, інші природні ресурси, а також майно, що належать Державній службі України з надзвичайних ситуацій, Державній інспекції техногенної безпеки України, Державній службі гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державному агентству України з управління зоною відчуження, є державною власністю та закріплюється за їх силами цивільного захисту, навчальними закладами та науковими установами, іншими підрозділами та об'єктами, що належать до сфери їх управління, на праві оперативного управління.

Для запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій створюються матеріальні резерви з метою їх використання у разі загрози або

виникнення надзвичайних ситуацій. Такі матеріальні резерви формуються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері цивільного захисту (оперативний матеріальний резерв), іншими центральними органами виконавчої влади (відомчий матеріальний резерв), місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування (регіональний та місцевий матеріальні резерви) та суб'єктами господарювання (об'єктовий матеріальний резерв) [41; 22].

Отже, на основі проведених досліджень у сфері державної політики цивільного захисту нами визначено зміст організаційно-економічного механізму управління надзвичайними ситуаціями та цивільним захистом населення, а також обґрунтовано його основні складові частини, що у повній мірі враховують специфіку обраної наукової проблеми, а також дозволяють створити достатні умови для гарантованого рівня безпеки особистості, суспільства та навколишнього середовища у цілому.

1.3. Європейський досвід управління надзвичайними ситуаціями та цивільним захистом населення

Міжнародний досвід останніх років засвідчує, що окремі держави не здатні самотійно протистояти певним великомасштабним надзвичайним ситуаціям техногенного і природного характеру та новим видам загроз.

До причин, які спонукають об'єднувати зусилля різних країн з метою вирішення завдань з управління ризиками, належить [15]:

- 1) глобальний характер окремих надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру;
- 2) можливість транскордонного поширення наслідків від певних видів надзвичайних ситуацій;
- 3) міжнародні зобов'язання України щодо запобігання великим техногенним та природним катастрофам, а також інформування, нейтралізація і надання допомоги у разі їх виникнення;

- 4) необхідність інтеграції України у європейську мережу моніторингу техногенних і природних ризиків;
- 5) вигоди від міжнародного співробітництва у сфері управління ризиками надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру.

Стратегічною метою України є повномасштабна інтеграція у Європейські і Євроатлантичні структури і повноправна участь у системі загальноєвропейської безпеки.

Україна спрямовує свою діяльність на розвиток співробітництва з чинними на європейському континенті структурами безпеки - організацією Західно-Атлантичного договору /НАТО/, Європейською Спілкою /ЄС/, Західноєвропейським союзом /ЗЄС/, Спілкою Євроатлантичного партнерства /СЄАП/, Організацією по безпеці і співробітництву в Європі /ОБСЄ/ і Спілкою Європи /СЄ/, на основі яких формується нова архітектура європейської безпеки XXI сторіччя. Участь України в діяльності ООН, її самостійна відмова від ядерної зброї, скорочення і перебудова Збройних сил істотно підвищило Міжнародний авторитет України як миролюбної незалежної держави і підсилило її державну і міжнародну безпеку.

Важливим пріоритетом державної політики цивільного захисту України є налагодження міжнародного співробітництва, а саме [49]:

створення договірно-правової бази з питань спільного попередження і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій на двосторонній і багатосторонній основах;

відпрацювання спільних планів і механізмів реалізації домовленості про дії у випадку природних та техногенних катастроф;

налагодження механізмів взаємодії зі структурами інших держав і міжнародних організацій, що відповідають за попередження і ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій;

налагодження обміну інформацією і досвідом з відповідних проблем; вирішення інших завдань, спрямованих на реалізацію зовнішньополітичного курсу у сфері компетенції МНС.

Серед ключових напрямів співробітництва можна назвати контакти і практичні програми взаємодії зі структурами Організації Об'єднаних Націй,

Ради Європи і Європейської Комісії, Центрально-Європейської Ініціативи, інших урядових і неурядових організацій, а також розвиток міжнародних зв'язків на двосторонній основі.

Особлива увага при цьому відводиться питанням європейської інтеграції України. Державна служба України з надзвичайних ситуацій здійснює співробітництво з ЄС за наступними напрямками¹: реалізація положень Адміністративної домовленості між Державною службою України з надзвичайних ситуацій та Генеральним Директоратом „Навколишнє середовище” Європейської Комісії щодо співпраці між Центром моніторингу та інформації Механізму цивільного захисту співтовариства та Оперативно-черговою службою МНС України; у рамках інструменту ЄС «Східне Партнерство»; реалізація міжнародних проектів із створення інфраструктури для поводження з радіоактивними відходами Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему; реалізація Порядку денного асоціації Україна-ЄС.

З огляду на визначений стратегічний загальнонаціональний орієнтир України у про європейському напрямі, на нашу думку, досить цікавим буде досвід цивільного захисту саме європейських держав. Підкреслимо, що захист населення і територій від надзвичайних ситуацій (НС) залишається важливим напрямом діяльності будь-якої європейської країни [9120, с.136].

Королівство Данія. Досвід Данії з організації державного управління ЦЗ характеризується максимальною децентралізацією функцій виконавчої влади та відсутність у держави виконавчих повноважень і повноважень оперативного управління у різних сферах соціально-економічного розвитку, у т.ч. в частині протидії та реагування на надзвичайні та кризові ситуації.

У цьому контексті в Данії відсутній державний орган, відповідальний за НС та захист населення від можливих наслідків техногенних або природних катастроф. Певна частина цих функцій відноситься до компетенції місцевої поліції, підпорядкованої Національному комісаріату поліції, що, у свою чергу, входить до структури Міністерства юстиції Данії.

Функції пошуково-рятувальної служби покладено, крім поліції, також

¹ За даними Державної служби України з надзвичайних ситуацій.

на підрозділи берегової охорони, що діють, переважно, в районі автономних територій (Гренландія та Фарерські острови) і підпорядковані Міністерству оборони Данії. До складу Міністерства оборони входить також бригада швидкого реагування, яка може бути задіяною до пошуково-рятувальних та інших робіт у разі виникнення НС.

Величезна пожежа датського замка Кристіанборг, що наприкінці ХІХ ст. спостерігав Софус Фальк, привела його думки до необхідності створення спеціальної рятувальної служби. Він заснував її в 1906 р. як приватний рятувальний корпус «Фальк». Сьогодні це найбільша у світі приватна багатофункціональна рятувальна служба, яка заснована на засадах акціонерного товариства та діє в основному в Данії, а також у Швеції та Німеччині (Гамбург), і має не тільки великий парк різноманітних спеціальних автомобілів, але й рятувальні судна, вертольоти та літаки, а також великий досвід діяльності в цій сфері, у т.ч. в інших країнах світу (Швеції, Польщі, Словаччині, Бельгії, Фінляндії, Німеччині, Франції) [49].

Рятувальна служба «Фальк» виконує функції пошуково-рятувальної служби, пожежної охорони, швидкої та невідкладної допомоги, завдання, пов'язані з подоланням наслідків НС; запобігання виникненню НС, у т.ч. нагляд за охороною навколишнього природного середовища та надає охоронні послуги, у т.ч. державних установ, іноземних посольств, банківських структур тощо. Замовником послуг «Фальк» виступають центральні та місцеві органи влади на підставі контрактів. Сплата послуг здійснюється з державного та місцевих бюджетів. Акціонерами «Фальк» виступають приватні страхові компанії та пенсійні фонди, у т.ч. страхова компанія «Трюг Балтика» (15 %), страхова компанія «Кодан» (5,1 %), страхова компанія «АЛМ Бранд» (5,1 %), пенсійний фонд (84 %), працівники компанії (3 %). Компанія зареєстрована на Копенгагенській біржі, де було реалізовано 5 015 акцій із загальної кількості 10 634 акції.

Надання допомоги у випадку пожеж здійснюється компанією «Фальк» як у приватному, так і громадському секторі. Компанія також спеціалізується на наданні допомоги при пожежах промисловим корпораціям та аеропортам у багатьох країнах Європи. Щороку пожежники «Фальк» здійснюють близько 12

000 виїздів на місце подій.

Окремий підрозділ компанії також надає послуги з інженерно-технічного захисту об'єктів.

Загальним принципом організації діяльності з надання функцій допомоги у НС в Данії є створення диспетчерських центрів по всій території Данії, які отримують інформацію про всі можливі випадки на єдиний телефон "112". З диспетчерського пункту вся інформація такого роду негайно передається до поліції та відповідних підрозділів "Фальк" (служби швидкої допомоги, пожежної охорони тощо).

Завдяки широкому використанню найсучасніших технологій і засобів зв'язку, відповідні служби "Фальк" вже нині у великих містах прибувають до місця події за 6-10 хв. після отримання виклику, а в сільській місцевості нині ставиться завдання прибуття на місце події або до хворого не пізніше ніж за 15 хв [48, с.425].

Фінляндська Республіка. Центральним органом виконавчої влади країни, який займається питаннями запобігання, планування і реагування на НС є Міністерство внутрішніх справ Фінляндії. Департамент рятувальних служб МВС Фінляндії відповідає на державному рівні за запобігання пожеж і інших стихійних лих, ліквідацію наслідків НС і ЦО. Департамент очолює Генеральний директор, який організує і координує діяльність національних та регіональних рятувальних служб.

До складу національних рятувальних служб входить Коледж рятувальних служб (м. Куопіо), який відповідає за підготовку відповідних фахівців та Протипожежний фонд. Основною метою діяльності цього Фонду є збір добровільних пожертвувань від населення та надання цільової матеріальної допомоги на розвиток регіональних рятувальних служб.

Регіональні рятувальні служби складаються з 22 Державних провінційних центрів, які у взаємодії з органами місцевого самоврядування та муніципальними службами відповідають за запобігання пожеж і інших стихійних лих, ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій і ЦО в межах окремих регіонів. Штат рятувальних служб складається з приблизно 24 000 осіб (5 000 постійних співробітників, 4 000 тимчасових працівників, а також

15 000 добровольців).

Фінансування національних підрозділів здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету Фінляндії. Діяльність регіональних підрозділів фінансується з муніципальних бюджетів.

Міністерство внутрішніх справ Фінляндії здійснює загальне керівництво діяльністю служби термінової допомоги (т. зв. служба «112»), а також здійснює її фінансування за рахунок свого кошторису. Основним адміністративним підрозділом, який організує діяльність цієї служби є Центральне агентство невідкладного реагування, що розташовано у м. Порі.

Регіональна мережа Агентства складається з 15 Центрів невідкладного реагування (по три на кожен губернію), а також два окремих Центрів Автономії Аландських островів. На Центри покладено завдання із координації діяльності та забезпечення взаємодії в роботі місцевих поліцейських, рятувальних та медичних служб [10, с. 238].

Королівство Швеція. У Швеції функціями організації планування та забезпечення заходів реагування на надзвичайні та кризові ситуації, а також проведення рятувальних робіт до 1 січня 2009 р. опікувалось дві установи: Агентство з надзвичайних ситуацій (Swedish Emergency Management Agency, SEMA – Krisberedskapsmyndigheten, KBM) та Агентство з питань проведення рятувальних заходів (Swedish Rescue Services Agency, SRSA – Raddningsverket), обидва підпорядковані Міністерству оборони Швеції.

Однак, починаючи з 2009 р., згідно з рішенням Уряду Швеції було проведено реорганізацією органів виконавчої влади та ці два агентства були об'єднані в єдину відомчу структуру – Шведське цивільне агентство на випадок непередбачених ситуацій (MSB) [47].

Агентство співпрацює з органами місцевого самоврядування (на рівні муніципалітетів) та добровільними громадськими організаціями у виконанні свого основного завдання - попередження виникнення НС та допомога населенню у НС. Великого значення у діяльності Агентства надається навчальній, роз'яснювальній та профілактичній роботі.

Складовими організаційної структури Агентства є функціональні департаменти: попередження виникнення НС, забезпечення заходів у випадку

НС, міжнародного співробітництва, забезпечення нагляду; а також адміністративні департаменти: юридичний, інформаційний, аналітично-дослідницький та з питань співробітництва з країнами ЄС. Очолює Агентство Генеральний директор, який входить також до керівного органу цієї установи – правління.

Шведське Агентство з непередбачених ситуацій координує роботу органів місцевого самоврядування (муніципальних та обласних), центральних органів виконавчої влади (міністерств і відомств), підприємницьких структур, також релігійних та громадських організацій цивільної оборони з питань запобігання та планування заходів з підготовки до можливих надзвичайних та кризових ситуацій.

Агентство, крім адміністративних департаментів, що забезпечують його роботу, включає наступні функціональні департаменти: інформаційний, з питань координації, з питань поводження у випадках НС, технічний (опікується засобами зв'язку та використанням інформаційних технологій), радіо-комунікаційний, а також спеціальні служби по забезпеченню зв'язків з підприємницькими колами, з релігійними організаціями, з науковими колами та урядовими службами комунікацій та інформації. Очолює Агентство Генеральний директор, якому підпорядкована виконавча рада та чотири оперативні підрозділи: науково-дослідний, стратегічного аналізу, фінансування та юридичного забезпечення.

Оператором служби «112» у Швеції, за призначенням Уряду, є державна акціонерна компанія «SOS Alarm Sverige AB». 50 % її акцій належать Уряду Швеції, 25 % – обласним Радам і ще 25 % – місцевим Радам (муніципалітетам). Компанія працює на комерційних засадах і отримує фінансування за рахунок своєї діяльності, яка не обмежується лише підтримкою згаданої служби, але також полягає у забезпеченні інших сфер соціальної підтримки та захисту населення. Річний оборот компанії становить приблизно 550 млн шв. крон (близько 90 млн. дол. США), штат працівників складається з 850 осіб.

Латвійська Республіка. У Латвійській Республіці питаннями запобігання, планування і реагування на надзвичайні та кризові ситуації займається Державна протипожежна та аварійно-рятувальна служба,

підпорядкована Міністерству внутрішніх справ Латвії. Діяльність зазначеної структури спрямована на забезпечення протипожежної безпеки, здійснення аварійно-рятувальних заходів, проведення роботи з питань ЦО, а також виконання нагляду за станом нормативно-правової бази у контексті урахування положень, що стосуються захисту населення та довкілля.

Головними завданнями Державної протипожежної та аварійно-рятувальної служби є:

- аналіз пожежонебезпечного стану і запобігання виникнення НС в Латвійській Республіці, підготовка пропозицій щодо покращення ситуації у протипожежній та аварійно-рятувальній сфері;
- попередження та гасіння пожеж; – проведення аварійно-рятувальних робіт при гасінні пожеж;
- проведення аварійно-рятувальних робіт при ДТП;
- організація і проведення аварійно-рятувальних та пошукових робіт на воді;
- виконання інших видів рятувальних робіт (у разі необхідності);
- у співробітництві з іншими структурами виконання невідкладних аварійно-рятувальних робіт, пов'язаних із забезпеченням радіаційної безпеки;
- участь у встановленні ступеню ризику при виникненні промислових аварій і визначення заходів, необхідних для зменшення ризику;
- здійснення заходів щодо запобігання та ліквідації промислових аварій;
- ліквідація наслідків хімічних аварій, аварій, пов'язаних з витоком шкідливих речовин або порушенням умов їх зберігання, необережним використанням хімічних речовин;
- забезпечення першої допомоги при ліквідації пожеж та при проведенні аварійно-рятувальних робіт;
- забезпечення нанесення найменших матеріальних збитків та шкоди навколишньому середовищу при гасінні пожеж та проведенні аварійно-рятувальних робіт;
- забезпечення дій єдиної служби надзвичайних ситуацій (112);
- відповідно до компетенції організація та здійснення заходів з ЦО;
- участь у розробці нормативних документів з питань протипожежної

безпеки, рятування в разі виникнення різного виду аварій та ЦО;

- організація і проведення навчання персоналу з питань, що належать до компетенції Служби;
- відповідно до компетенції участь у прийомі об'єктів, що здаються в експлуатацію;
- проведення пропаганди з питань протипожежної безпеки, порятунку в разі виникнення різного виду аварій, питань цивільної оборони;
- проведення науково-дослідницької роботи [53].

Державна протипожежна та аварійно-рятувальна служба складається з центрального апарату, який здійснює загальне керівництво структурою, а також самостійних та територіальних структурних підрозділів. До складу центрального апарату Служби входить Головне управління, відділ організації роботи керівника та відділ внутрішнього аудиту.

Самостійні структурні підрозділи – Управління цивільного захисту, управління протипожежного нагляду, управління Оперативного керівництва, бригада Технічної служби (функціонують згідно з компетенцією).

Територіальні структурні підрозділи – управління міста Риги та бригади 26 районів Латвії. Структура Служби нараховує 3324 посадові одиниці, з них 2999 мають спеціальні звання. У середньому за рік установа забезпечує 9000 виїздів на гасіння пожеж та 5000 – на аварійно-рятувальні роботи.

Державній протипожежній та аварійно-рятувальній службі підпорядкований спеціалізований коледж, а також Протипожежний музей. Створений при Державній протипожежній та аварійно-рятувальній службі єдиний диспетчерський центр 112 об'єднує всі оперативні служби країни.

Литовська Республіка. Основною державною установою в Литві, яка займається питаннями реагування на надзвичайні і кризові ситуації та ліквідацією наслідків аварій і катастроф, є Департамент пожежної служби і рятування населення при Міністерстві внутрішніх справ Литовської Республіки. Фінансування згаданого Департаменту здійснюється з бюджету МВС Литовської Республіки.

На Департамент пожежної служби і рятування населення покладено виконання наступних завдань:

- контроль, регулювання і координація ситуацій пов'язаних із захистом населення країни і ліквідація наслідків аварій та катастроф;
- надання допомоги населенню в межах компетенції;
- організація системи запобігання виникнення пожеж та ліквідації наслідків НС; – організація системи громадської освіти у питаннях запобігання виникнення пожеж та дій в умовах НС [52].

Департаменту включає в себе відділ розвитку, оперативний відділ, відділ захисту населення, головний державний інспекторат по упередженню пожеж, відділ міжнародних зв'язків, центр обміну інформацією про НС, що функціонує на цілодобовому режимі.

Крім того, у складі Департаменту діє самостійний структурний підрозділ – Єдиний центр допомоги (служба «112»), який фінансується з державного (міністерського) бюджету, але має окреме від Департаменту фінансування. Завданнями структурних підрозділів Центру є:

- організаційний відділ: планує діяльність Центру; займається підготовкою правових актів, пов'язаних з діяльністю Центру; організує керівництво колективом Центру; підтримує контакти із ЗМІ, забезпечує їх інформацією щодо діяльності Центру; відповідає за міжнародне співробітництво з відповідними іноземними структурами, обслуговує громадян, що звертаються до Центру;

- відділ служби: адмініструє і обробляє дзвінки по єдиному номеру допомоги «112», оцінює прохання про допомогу та приймає рішення щодо її надання; готує і передає до рятувальних служб необхідну інформацію; відповідає за матеріально-технічне забезпечення Центру; забезпечує дотримання законів та інших правових актів, що регламентують безпеку та здоров'я співробітників Центру та рятувальних служб;

- відділ інформаційних технологій: забезпечує функціонування систем інформаційних технологій Центру; відповідає за безпеку телекомунікаційних мережі баз даних, що застосовуються Центром;

- фінансова група веде фінансовий облік діяльності Центру, здійснює фінансовий контроль та формує фінансову політику Центру.

Водночас, поряд з вищезазначеними службами, що входять до складу

МВС Литви, у складі Міністерства охорони здоров'я Литовської Республіки діє окрема, фінансово незалежна структура, яка має назву «Центрекстремальних для здоров'я ситуацій». Центр фінансується з державного бюджету і відповідає за попередження виникнення і ліквідацію наслідків епідемій, епізоотій та інших небезпечних для здоров'я населення Литви ситуацій, у тому числі пов'язаних з хімічним, радіологічним та іншими типами забруднення навколишнього середовища.

Естонська Республіка. В Естонії головним державним органом, відповідальним за управління в галузі рятувальної служби, є Рятувальний департамент Естонської Республіки, який: планує розвиток рятувальних служб; керує та при необхідності координує пожежно-рятувальні роботи при значних катастрофах; організує та здійснює державний нагляд за пожежною безпекою; контролює оперативну готовність рятувальних служб; організовує та здійснює роботи з розмінування [6].

Загалом до системи державної рятувальної служби Естонської Республіки входять: Рятувальний департамент Естонської Республіки;

воєнізовані рятувальні підрозділи (підпорядковані Рятувальному департаменту); рятувальні служби, які підпорядковані повітовим управам.

Завданнями рятувальної служби Естонської Республіки є такі:

– здійснення пожежних та рятувальних робіт – роботи з порятунку людей і майна, а також із захисту навколишнього середовища при пожежах, стихійних лихах, катастрофах, аваріях, вибухах, дорожньо-транспортних пригодах та інших нещасних випадках, а також з ліквідації загроз, які супроводжують нещасні випадки;

– розмінування – пошук вибухонебезпечних предметів на основі попередньо розробленої програми, знищення вибухонебезпечних предметів, технічний контроль після вибуху тощо;

– державний пожежний нагляд - роботи з виконання правових актів, які стосуються пожежної безпеки.

До складу Рятувального департаменту ЕР входить Центр кризового менеджменту, який здійснює загальнонаціональний контроль та координацію дій у випадку стихійних сил та техногенних катастроф. Центр служби

порятунку («112») працює з 1 січня 2005 р., підпорядкований Рятувальному департаменту, фінансується за рахунок бюджету департаменту.

Королівство Норвегія. Органом, який в системі забезпечення національної безпеки Королівства Норвегія відповідає за питання запобігання, планування та реагування на надзвичайні та кризові ситуації, є Міністерство юстиції та поліції Норвегії, а саме – Департамент з питань рятування та надзвичайного планування (Rescue and Emergency Planning Department) згаданого міністерства [12; 49].

Структурно Департамент з питань рятування та надзвичайного планування складається з відділу служби порятунку, відділу надзвичайного планування та відділу служби ЦЗ.

На відділ служби порятунку покладено організацію виконання завдань з координації та управління рятувальними операціями. На відділ надзвичайного планування покладено відповідальність за планування у випадках НС, всебічне координування надзвичайного планування, у якому на кожне з міністерств покладено галузеву відповідальність у межах компетенції міністерства. Відповідно, пропозиції окремих міністерств щодо поправок та/або доповнень до чинного законодавства та норм у сфері надзвичайного планування передаються на розгляд згаданого відділу, який також координує підготовку відповідних пропозицій до бюджету, що мають відношення до довготермінового планування заходів з попередження НС. Відділ здійснює управління Директоратом цивільної оборони та надзвичайного планування, включаючи сили ЦО та у співпраці з органами місцевого управління на регіональному рівні забезпечує основу для належної підготовленості місцевих властей до попередження та відповідного реагування в умовах кризових ситуацій у мирний час і на випадок війни [9, с.10].

Відділ служби ЦЗ опікується питаннями планування участі населення в ліквідації наслідків надзвичайних та кризових ситуацій. Підпорядкований Департаменту з питань рятування та надзвичайного планування Міністерства юстиції та поліції Норвегії Директорат цивільної оборони та надзвичайного планування (ДЦОНП) було утворено шляхом поєднання колишнього Директорату цивільної оборони та надзвичайного планування з Директоратом

пожежної безпеки у 2003 р. з метою забезпечення кращої координації відповідних зусиль на національному рівні.

Одним із ключових завдань ДЦОНП є аналіз стану готовності норвезького суспільства ефективно діяти в умовах масштабних криз, для перевірки якого Директорат організує, зокрема, проведення відповідних навчань. Результати відповідних перевірок та здійсненого аналізу складають основу «Доповіді щодо стану вразливості та підготовленості на національному рівні», підготовку якої також здійснює ДЦОНП.

Єдиного телефонного номера для використання у випадках надзвичайних ситуацій, подібного «911» та «112», у Королівстві Норвегія не існує, наразі компетентними установами вивчається питання щодо доцільності запровадження в Норвегії відповідної «універсальної надзвичайної служби». Натомість, у країні діють номери екстреного виклику служб: 110 – пожежна служба; 112 – поліція та 113 – швидка медична допомога. На користь збереження існуючої схеми, на думку представників Міністерства юстиції та поліції Норвегії, свідчить той факт, що кожен з операторів згаданих служб є фахівцем у своїй галузі й, крім суто формального направлення за адресою виклику автомашини з відповідною бригадою, може, прийнявши виклик, невідкладно надати необхідну кваліфіковану пораду.

Служби «110» та «112» підпорядковані Міністерству юстиції та поліції Норвегії, служба «113» – Міністерству охорони здоров'я, їх фінансування здійснюється відповідними міністерствами з держбюджету країни [12].

Таким чином, проведений аналіз дозволяє зробити висновок, що у проаналізованих країнах Європи склалися досить потужні та ефективні системи ЦО (ЦЗ), які спроможні забезпечити захист населення і територій своїх держав від НС різного характеру. Досвід їх функціонування та побудови системи управління може бути корисним для України, яка обрала стратегічний курс на європейську і євроатлантичну інтеграцію.

РОЗДІЛ 2

АНАЛІЗ ТА ОЦІНКА СКЛАДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙНО- ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ НАДЗВИЧАЙНИМИ СИТУАЦІЯМИ ТА ЦИВІЛЬНИМ ЗАХИСТОМ НАСЕЛЕННЯ

2.1. Загальна характеристика надзвичайних ситуацій та небезпечних подій міста

Створення безпечних умов життєдіяльності людини, захист навколишнього природного середовища, забезпечення цивільного захисту населення та об'єктів економіки від негативних наслідків надзвичайних ситуацій є сферою життєво важливих національних інтересів України та її окремих територій.

Перш за все, необхідно звернути увагу на те, що у ході дослідження нами було виявлено суттєву перешкоду, яка ускладнює здійснення об'єктивного та достовірного аналізу кількості та наслідків НС населених пунктах. На практиці існують неузгодженості у понятійному апараті, зокрема, у визначенні надзвичайної ситуації як такої, а також класифікації її рівня. Відтак, має місце ототожнення надзвичайних ситуацій та, так званих, небезпечних подій.

Саме тому доречно навести основні критерії, які використовуються визначення рівня надзвичайної ситуації [35]:

1) територіальне поширення та обсяги технічних і матеріальних ресурсів, що необхідні для ліквідації наслідків надзвичайної ситуації;

2) кількість людей, які внаслідок дії уражальних чинників джерела надзвичайної ситуації загинули або постраждали, або нормальні умови життєдіяльності яких порушено [51];

3) розмір збитків, завданих уражальними чинниками джерела надзвичайної ситуації, розраховується відповідно до Методики оцінки збитків від наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2002 р. №175.

4. Державного рівня визнається надзвичайна ситуація:

1) яка поширилась або може поширитися на територію інших держав;

2) яка поширилась на територію двох чи більше регіонів України (Автономної Республіки Крим, областей, м. Києва та Севастополя), а для її ліквідації необхідні матеріальні і технічні ресурси в обсягах, що перевищують можливості цих регіонів, але не менш як 1 відсоток від обсягу видатків відповідних місцевих бюджетів (надзвичайна ситуація державного рівня за територіальним поширенням);

3) яка призвела до загибелі понад 10 осіб або внаслідок якої постраждало понад 300 осіб (постраждали - особи, яким внаслідок дії уражальних чинників джерела надзвичайної ситуації завдано тілесне ушкодження або які захворіли, що призвело до втрати працездатності, засвідченої в установленому порядку) чи було порушено нормальні умови життєдіяльності понад 50 тис. осіб на тривалий час (більш як на 3 доби);

4) внаслідок якої загинуло понад 5 осіб або постраждало понад 100 осіб, чи було порушено нормальні умови життєдіяльності понад 10 тис. осіб на тривалий час (більш як на 3 доби), а збитки (оцінені в установленому законодавством порядку), спричинені надзвичайною ситуацією, перевищили 25 тис. мінімальних розмірів (на час виникнення надзвичайної ситуації) заробітної плати;

5) збитки від якої перевищили 150 тис. мінімальних розмірів заробітної плати;

6) яка в інших випадках, передбачених актами законодавства, за своїми ознаками визнається як надзвичайна ситуація державного рівня.

5. Регіонального рівня визнається надзвичайна ситуація:

1) яка поширилась на територію двох чи більше районів (міст обласного значення) Автономної Республіки Крим, областей, а для її ліквідації необхідні матеріальні і технічні ресурси в обсягах, що перевищують можливості цих районів, але не менш як 1 відсоток обсягу видатків відповідних місцевих бюджетів (надзвичайна ситуація регіонального рівня за територіальним поширенням);

2) яка призвела до загибелі від 3 до 5 осіб або внаслідок якої постраждало від 50 до 100 осіб, чи було порушено нормальні умови

життєдіяльності від 1 тис. до 10 тис. осіб на тривалий час (більш як на 3 доби), а збитки перевищили 5 тис. мінімальних розмірів заробітної плати;

3) збитки від якої перевищили 15 тис. мінімальних розмірів зарплати.

6. Місцевого рівня визнається надзвичайна ситуація:

1) яка вийшла за межі територій потенційно небезпечного об'єкта, загрожує довкіллю, сусіднім населеним пунктам, інженерним спорудам, а для її ліквідації необхідні матеріальні і технічні ресурси в обсягах, що перевищують власні можливості потенційно небезпечного об'єкта;

2) внаслідок якої загинуло 1-2 особи або постраждало від 20 до 50 осіб, чи було порушено нормальні умови життєдіяльності від 100 до 1000 осіб на тривалий час (більш як на 3 доби), а збитки перевищили 0,5 тис. мінімальних розмірів заробітної плати;

3) збитки від якої перевищили 2 тис. мінімальних розмірів зарплати.

7. Об'єктового рівня визнається надзвичайна ситуація, яка не підпадає під названі вище визначення.

Саме цими критеріями доцільно користуватися при формуванні зведених даних про надзвичайні ситуації та їх наслідки на усіх рівнях.

Для ведення статистичних даних про надзвичайні ситуації в управлінні ведеться Журнал надзвичайних ситуацій та подій що виникають на території певного населеного пункту. Також береться участь у комісійних обстеженнях місць, постраждалих від аварій, стихійних лих або інших надзвичайних ситуацій. За результатами такого обстеження складається узагальнений акт, який затверджується комісією з питань ТЕБ і НС виконавчого комітету місцевої ради, протокол комісії з актом направляється в до обласної комісії з питань ТЕБ і НС для надання висновку про НС та її рівень.

Обліку підлягають надзвичайні ситуації:

1) що виникли на території України, в її територіальних водах, у т.ч. якщо потерпілою стороною виступають громадяни та майно інших держав;

2) що сталися за участю громадян та/або майна України за межами держави, якщо за критеріями кількості загиблих чи постраждалих громадян України та/або розміру заподіяних збитків, вони класифікуються як надзвичайні ситуації державного чи регіонального рівня відповідно до

Порядку класифікації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями, затвердженого Кабінетом Міністрів України.

Аналіз техногенних надзвичайних ситуацій за попередні роки свідчить про те, що у більшості випадків вони носять технічний характер. У структурі причин технічного характеру переважають незадовільний техногенний стан об'єктів та значна зношеність основних виробничих фондів. Порушення вимог безпеки під час експлуатації газового господарства, устаткування та недотримання правил здійснення технологічних процесів виробництва є основними серед причин організаційного характеру. У складі психофізіологічних причин найбільш характерними є випадки пов'язані з нехтуванням правил безпеки та свідомим порушенням правил дорожнього руху під час експлуатації транспортних засобів на автодорогах та залізничних переїздах.

Основними причинами і факторами, що обумовлюють виникнення надзвичайних ситуацій та можуть сприяти їх швидкому розвитку є:

- недостатнє виконання, або зволікання з виконання комплексу попереджувальних заходів, спрямованих на запобігання виникнення надзвичайних ситуацій та зменшення їх наслідків з боку керівників підприємств;

- неготовність об'єктових формувань до дій у надзвичайних ситуаціях, відсутність необхідних матеріальних резервів для попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій;

- незадовільне виконання та порушення вимог технологій виробництва при значній моральній та фізичній зношеності основних виробничих фондів підприємств;

- ігнорування вимог норм і стандартів у промисловості, будівництві, комунальному господарстві, транспорті та інших галузях.

У цілому, на нашу думку, можна зробити висновок про те, що значною є кількість пожеж, дорожньо-транспортних пригод, нещасних випадків виробничого та невиробничого характеру. Все це вимагає розробки дієвої, результативної та цілісної системи управління цивільним захистом та надзвичайними ситуаціями, що б створила безпечні умови для проживання

кожному члену територіальної громади адміністративних одиниць, особливо великих міст.

2.2. Аналіз фінансового та матеріально-технічного забезпечення управління надзвичайними ситуаціями та цивільним захистом населення міста

На нашу думку, на окрему увагу заслуговують також такі складові організаційно-економічного механізму управління надзвичайними ситуаціями і цивільним захистом населення як фінансове та матеріально-технічне забезпечення.

Одним з джерел фінансування наслідків надзвичайних ситуацій є резервні фонди бюджету міст. Він формується для здійснення непередбачених витрат, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проекту бюджету. Резервний фонд бюджету не може перевищувати 1 відсотка обсягу витрат загального фонду відповідного бюджету [34].

Резервний фонд бюджету встановлюється законом про Державний бюджет України або рішенням про місцевий бюджет загальною сумою без визначення головного розпорядника бюджетних коштів.

Розподіл бюджетного призначення резервного фонду відповідного бюджету провадиться за рішенням Кабінету Міністрів України, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевої держадміністрації, виконавчого органу відповідної ради

Кошти резервного фонду бюджету можуть використовуватися на здійснення:

а) заходів з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного, природного, соціального характеру;

б) заходів, пов'язаних із запобіганням виникненню надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, на основі даних моніторингу, експертизи, досліджень та прогнозів щодо можливого перебігу подій з метою

недопущення їх переростання у надзвичайну ситуацію техногенного та природного характеру або пом'якшення її можливих наслідків;

в) інших непередбачених заходів, які відповідно до законів можуть здійснюватися за рахунок коштів бюджету, але не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проекту бюджету, тобто на момент затвердження бюджету не було визначених актами Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, відповідної ради, місцевої держадміністрації, виконавчого органу відповідної ради підстав для проведення таких заходів.

Справедливо відмітити, що з метою підвищення безпеки життя міськими бюджетами часто передбачено фінансування цілої низки заходів, відповідальними за які є управління з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення і охорони праці, а саме:

1. Забезпечити виконання заходів з попередження виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на території міста:

- виготовлення друкованих засобів наочної агітації, методичних посібників;

- оснащення необхідними матеріалами мережі навчально-консультаційних пунктів;

2. Здійснювати контроль за дотриманням вимог чинного законодавства з питань охорони праці на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності.

3. Забезпечити накопичення матеріально-технічних цінностей резерву

На нашу думку, реалізація цих завдань хоч і не вирішить усіх проблем, пов'язаних із формуванням цілісної, дієвої системи цивільного захисту та управління надзвичайними ситуаціями та її фінансовим і матеріально-технічним забезпеченням, проте дозволить зробити життя жителів населених пунктів більш безпечним, в окремих випадках запобігти виникненню надзвичайних ситуацій.

2.3. Методологія оцінки діяльності роботи структур з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення

Ефективність реалізації потенційних можливостей сил та засобів у надзвичайній ситуації в Україні та її окремих регіонах залежить від цілої низки різних факторів, однак найважливішим з них слід вважати якість управління, оскільки саме від якості управління залежить знання характеру та масштабу надзвичайної ситуації, прогнозування характеру її розвитку, об'єктивна оцінка інших умов обстановки, правильне визначення своїх цілей та шляхів найкращого виконання поставленого завдання. Щоб досягти мети застосування сил та засобів у НС реалізація потенційних можливостей повинна бути достатньою для конкретних умов обстановки. Основну роль у максимізації цього показника відіграє система державного управління у сфері цивільного захисту. Свій вплив на досягнення мети система управління здійснює шляхом забезпечення органів управління інформацією, необхідною для успішного та оперативного вирішення поставлених завдань.

Доцільно зауважити, в свою чергу, що у науковій літературі на сьогодні відсутнє єдине бачення методики аналізу та оцінки ефективності управління надзвичайними ситуаціями та цивільним захистом. Проте існують окремі напрацювання, які дозволяють з належним рівнем обґрунтованості підійти до цього питання [4].

Мета дій у надзвичайній ситуації досягається шляхом раціонального застосування сил та засобів ДСНС України на основі прийнятого рішення на її ліквідацію. Таким чином, під час виконання завдання найважливіша роль буде належати здатності системи управління найбільш ефективно використати потенційні можливості сил та засобів.

Дослідження ефективності процесу організації управління у рамках відділу з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення полягає у визначенні ступеню внеску системи управління у вирішення покладених на неї завдань. При цьому особлива увага приділяється якості функціонування системи державного управління у надзвичайній ситуації.

Не дивлячись на те, що робота щодо організації системи державного

управління буде мати достатню оперативність, вимога якості до процесу організації управління не може бути відсунута на другий план. Хоч як би швидко не вирішувались завдання з організації управління, створена система управління повинна забезпечити прийняття органами державного управління своєчасного максимально обґрунтованого (якісного) рішення на ліквідацію надзвичайної ситуації.

Погоджуємось з тим, що для досягнення високої якості управління без шкоди її оперативності першочергове значення мають такі фактори:

організаційна структура системи державного управління;

достовірність і повнота циркулюючої інформації в системі державного управління;

рівень оснащеності і якість засобів управління;

взаємосумісність з системами управління інших міністерств та служб, які беруть участь у ліквідації наслідків надзвичайної ситуації.

Подальшим напрямом наукових досліджень може бути створення комплексної методики оцінювання ефективності організації управління силами та засобами з урахуванням уточненої системи показників.

А проведена оцінка відділу з питань надзвичайних ситуацій та цивільного захисту населення, у свою чергу, дозволяє говорити про ефективність його діяльності. Свідченням цього є якісне виконання основних завдань, що на нього покладені, а також, переважно, позитивними тенденціями у цій сфері, зафіксованими нами у параграфі 2.1.

РОЗДІЛ 3

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ УПРАВЛІННЯ НАДЗВИЧАЙНИМИ СИТУАЦІЯМИ ТА ЦИВІЛЬНИМ ЗАХИСТОМ НАСЕЛЕННЯ

3.1. Напрями управління надзвичайними ситуаціями та цивільним захистом населення в місті

Забезпечення безпеки та захисту населення в Україні, об'єктів економіки і національного надбання держави від негативних наслідків НС, а також їх запобігання залишається частиною державної політики національної безпеки і державного будівництва, однією з найважливіших функцій центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів рад адміністрацій підприємств, установ то організацій.

З огляду на загальний стан природної та техногенної безпеки України основними завданнями системи цивільного захисту вважаються [23]:

- 1) удосконалення державного управління у сфері захисту населення від надзвичайних ситуацій;
- 2) запобігання виникненню надзвичайних ситуацій;
- 3) поширення практичних заходів щодо захисту населення від надзвичайних ситуацій;
- 4) розвиток аварійно-рятувальних формувань.

На нашу думку, реалізації цих завдань сприятимуть:

- усунення розбіжностей у законодавчій базі;
- активне сприяння виконанню рішення й рекомендацій Комітету Верховної Ради з питань екологічної політики, природокористування та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи щодо розроблення державної концепції розвитку й удосконалення захисту населення та територій і кодексу України, який урегулює всі питання у сфері захисту населення та територій;

- практичне перетворення органів і підрозділів державної пожежної охорони в оперативно-рятувальну службу;
- становлення в державі функціональних і територіальних підсистем й забезпечення їх діяльності, готовності до проведення ефективних заходів щодо захисту населення у випадку виникнення надзвичайних ситуацій.

При вирішенні цих питань основну увагу потрібно зосередити на забезпеченні реальної готовності органів управління, сил та засобів цивільного захисту всіх ланок до оперативного реагування на надзвичайні ситуації, на захисті населення й територій у разі їх виникнення, якості проведення пошуково-рятувальних робіт, організованому переведенні системи цивільного захисту з мирного на воєнний стан, а також повномасштабній інтеграції до європейських, інших міжнародних структур і повноправній участі у вирішенні проблем загальноєвропейської безпеки.

Варто наголосити увагу на тому, що в разі запровадження режиму оптимального самодостатнього функціонування суб'єктів державного управління на місцевому рівні, визначеного Концепцією адміністративної реформи, яка планується в Україні, створення додаткових (паралельних) управлінських структур не відповідатиме проголошеним принципам достатньої самостійності місцевої влади, її децентралізації на державному рівні.

Важливими чинниками реформування системи цивільного захисту є: підвищення ефективності превентивних заходів захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій на принципах пріоритетності завдань щодо рятування життя та збереження здоров'я людей; вчасне й повне виконання державних, регіональних і місцевих програм зменшення загрози й запобігання виникненню можливих надзвичайних ситуацій та мінімізації їх наслідків; накопичення матеріальних резервів усіх рівнів для проведення першочергових відновлювальних робіт; удосконалення інформаційного забезпечення у сфері цивільного захисту; навчання керівного складу та органів управління, підготовка сил і населення до дій в умовах загрози або виникнення надзвичайних ситуацій, особливого періоду, воєнного та надзвичайного

станів.

У ході реформування нормативно-правового поля системи захисту населення і територій на сучасному рівні доцільно передбачити розроблення:

- державної стратегії безпечного проживання населення;
- в зонах підвищеного ризику та пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій в Україні;
- відомчих нормативно-правових актів різного рівня з питань цивільного захисту населення;
- галузевих норм, нормативів і правил безпеки виробництва, технологічних процесів, продукції (у тому числі декларування безпеки промислових об'єктів і ліцензування потенційно-небезпечних виробництв);
- норм утримання й експлуатації наявного фонду захисних споруд, а також захисту персоналу від надзвичайних ситуацій;
- єдиної міжгалузевої методики ув'язки технологічних порушень з надзвичайними ситуаціями;
- структури та змісту системи норм і нормативів першочергового життєзабезпечення населення, критеріїв і показників оцінки підготовленості об'єктів до функціонування за надзвичайних ситуацій;
- державної нормативної бази для оцінювання безпеки ризику;
- системи нормативно-правового забезпечення ЄДСЦЗ та заходів щодо обмеження кількості нормативної документації;
- режимів захисту і правил поведінки людей в умовах зараження місцевості небезпечними речовинами;
- нормативно-правових актів і правил щодо радіаційного, біологічного та хімічного захисту населення.

При цьому, з огляду на існуючі проблеми та неузгодженості законодавства України у сфері цивільного захисту, існує необхідність внесення до відповідних документів таких змін та доповнень:

1. Вказати в Кодексі цивільного захисту України, які документи мають відпрацьовувати органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування

та структурні підрозділи Державної служби з надзвичайних ситуацій, об'єкти господарської діяльності (окремо по ступеням ризику), а також зразки даних документів, які конкретно служби цивільного захисту мають створювати органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які формування чи ланки цивільного захисту створюються (якщо створюються) на об'єктах господарської діяльності.

2. Провести чітке розмежування повноважень у сфері цивільного захисту між управліннями з питань цивільного захисту місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та управліннями Державної служби цивільного захисту у областях, де за останніми закріпити тільки контрольні-наглядові функції та проведення аварійно-рятувальних робіт.

3. Внести зміни до постанов КМУ від 29.03.2002 року № 415 «Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету» [34] та від 24 березня 2004 р. № 368 «Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру за їх рівнями» [35] щодо надання права комісіям з питань ТЕБ і НС міст обласного значення надавати експертний висновок по визначенню рівня надзвичайної ситуації (об'єктового та місцевого рівня).

4. Внести зміни до постанови КМУ від 19.08.2002 р. № 1200 «Про затвердження Порядку забезпечення населення і особового складу невоєнізованих формувань засобами радіаційного та хімічного захисту» щодо відпрацювання механізму розподілу коштів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування за рахунок коштів місцевих бюджетів із залученням коштів хімічно небезпечних об'єктів у процентному співвідношенні для придбання засобів індивідуального захисту населенню, яке проживає в зонах можливого хімічного ураження у випадку аварії на хімічно-небезпечних об'єктах.

5. Внести зміни до постанови КМУ від 29 березня 2001 р. № 308 «Про Порядок створення і використання матеріальних резервів для запобігання, ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру та їх наслідків», щодо розроблення порядку списання матеріальних цінностей

матеріальних резервів внаслідок природних та механічних процесів та конкретніше описати пункт (надання громадянам, постраждалим від наслідків надзвичайних ситуацій, одноразової матеріальної допомоги для забезпечення їх життєдіяльності).

7. Удосконалити систему оповіщення керівного складу, служб цивільного захисту та населення.

На окрему увагу заслуговує питання підвищення безпеки життя та охорона праці на виробництві. Зниження техногенних ризиків та підвищення рівня захисту населення і території міста від надзвичайних ситуацій – головна стратегічна мета діяльності у сфері техногенної безпеки.

Очікуваним ефектом від реалізації визначених вище завдань є зменшення кількості надзвичайних ситуацій техногенного характеру та зниження матеріальних затрат на їх ліквідацію; підвищення готовності органів управління і сил реагування до дій при загрозі та виникненні надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; зменшення рівня виробничого травматизму.

3.2. Завчасне реагування на загрозу виникнення надзвичайних ситуацій

Вкотре підкреслимо необхідність спрямування організаційно-економічного механізму управління надзвичайними ситуаціями та цивільним захистом населення на будь-якому рівні на запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, а також завчасне реагування на загрозу виникнення надзвичайних ситуацій.

Завчасне реагування на загрозу виникнення НС є сукупністю організаційних, інженерно-технічних і технологічних, медико-біологічних, фінансово-економічних, екологічних, спеціальних та інших заходів, що здійснюються заздалегідь з метою:

систематичного спостереження і отримання необхідної первинної інформації для прийняття управлінських рішень пов'язаних з усуненням

загрози виникнення НС або реагуванням на неї;

створення на певній території, об'єкті економіки умов для захисту населення, матеріальних цінностей та довкілля від дії вражаючих чинників на прогнозовані за масштабами і наслідками можливі НС;

забезпечення ефективного застосування за призначенням органів управління, сил і засобів цивільного захисту.

На нашу думку, схематично система завчасного реагування на загрозу виникнення надзвичайних ситуацій повинна мати такий вигляд (рис.3.1.).



Рис. 3.1. Складові завчасного реагування на загрозу виникнення надзвичайних ситуацій

Примітка. Складено автором.

Механізмом, який виконує систематичне спостереження і контроль за об'єктами, процесами і системами захисту, прогнозу зон та наслідків ймовірних НС, стану впровадження превентивних заходів щодо зменшення їх масштабів, збирання, оброблення, передавання та збереження зазначеної інформації є моніторинг.

Моніторинг повинен здійснюватися з використанням багатьох методів і засобів за принципом максимального залучення існуючих організаційних структур суб'єктів моніторингу техногенно-екологічної безпеки та НС [4, с. 15].

Так, наприклад, моніторинг і прогноз вихідних подій ініціюючих НС гідрометеорологічного характеру здійснюється установами ГМС, яка, крім того, веде моніторинг стану і забруднення атмосфери, води і ґрунту. Сейсмічні спостереження і прогноз землетрусів в країні здійснюється системою сейсмологічних спостережень і прогнозу землетрусів, до якої входять установи і системи спостереження Національної академії наук, Міноборони і Держбуду.

Екологічні структури здійснюють загальне керівництво державної системою екологічного моніторингу.

Міністерство охорони здоров'я через територіальні органи санітарно-епідеміологічного нагляду організовує і здійснює соціально-гігієнічний моніторинг і прогнозування у цій сфері.

Моніторинг стану техногенних об'єктів і прогноз аварійності здійснюють структури промислової безпеки, атомного регулювання, а також наглядові органи у складі центральних органів виконавчої влади відповідно до галузей економіки.

Силіві структури здійснюють моніторинг зовнішніх дестабілізуючих факторів (збройних конфліктів, терористичних актів тощо).

Єдине інформаційне середовище для оперативного постачання даних такого моніторингу виконавцям, з метою прогнозування ризиків виникнення та розвитку сценаріїв НС, повинна забезпечувати Урядова інформаційно-аналітична система з питань НС створена для підтримки процесів підготовки, прийняття і контролю виконання управлінських рішень, пов'язаних з НС, на основі комплексної обробки оперативних, аналітичних, нормативно-довідкових, експертних та статистичних даних від різних джерел.

Для України поки що залишається проблемою повна інтеграція суб'єктів такого загальнодержавного моніторингу в єдину систему, розроблення єдиної методології збору, накопичення і передачі моніторингової інформації. Тому

законодавством визначаються завдання тільки для загальнодержавної системи спостереження і контролю через збирання, опрацювання і передачу інформації про стан довкілля, забруднення харчових продуктів, продовольчої сировини, фуражу, води радіоактивними, хімічними речовинами, мікроорганізмами та іншими біологічними агентами.

Основним інструментарієм здійснення такого моніторингу стають паспортизація ПНО, декларування безпеки ОПН, експертні оцінки стану готовності об'єктів економіки і територій до дій щодо захисту та функціонування в умовах НС, комплексна оцінка з визначення інтегральних показників небезпеки регіонів щодо виникнення НС, керівництво мережею спостереження та лабораторного контролю в особливий період (гідрометеорологічні та санітарно-епідеміологічні станції, ветеринарні та агрохімічні лабораторії).

Економічний ефект від моніторингу НС отримується завдяки скороченню часу на підготовку до робіт з реагування та ліквідації їх наслідків, а також за рахунок отримання об'єктивних даних для планування.

З метою завчасного здійснення заходів щодо реагування на загрозу виникнення НС і максимально можливого зниження втрат від їх наслідків провадиться планування заходів і дій центральних, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій у рамках державних систем протидії НС.

Планування здійснюється на підставі аналізу моніторингової інформації щодо прогнозу загрози виникнення зон НС та дає опис структури і організації необхідних дій щодо запобігання, локалізації та ліквідації наслідків НС, визначає терміни їх виконання та відповідальних виконавців, організаційні структури управління заходами і діями, сили і засоби, фінансові, матеріальні та інші ресурси, а також порядок забезпечення дій, взаємодії та навчання усіх суб'єктів реагування на НС.

Крім того, на картах, планах що є невід'ємною частиною відповідних планів виділяються прогнозовані зони можливого небезпечного землетрусу, можливого катастрофічного затоплення, можливих небезпечних геологічних явищ, радіоактивного забруднення, хімічного зараження, прикордонна зона,

зона можливих руйнувань внаслідок застосування засобів ураження, можливого утворення завалів, позаміська зона.

Планування в рамках систем протидії НС здійснюється за двома основними напрямками:

- 1) превентивні заходи щодо зниження ризиків і зменшення масштабів надзвичайних ситуацій;
- 2) заходи щодо захисту населення і територій, локалізації, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій екстреного реагування, проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт, відновлювальні роботи, реабілітаційні заходи та відшкодування збитків.

Комплексні системи захисту у разі загрози або виникненні НС умовно включають у себе системи жорсткого, функціонального, охоронного та природного захисту.

При побудові системи жорсткого захисту (подолання якої повинно викликати витратити певної енергії) враховуються:

заходи технологічного характеру з удосконалення технологічних процесів, підвищення надійності технологічного обладнання та експлуатаційної надійності систем, своєчасного оновлення виробничих фондів, застосування якісної конструкторської документації, високоякісної сировини, матеріалів, комплектуючих виробів, використання кваліфікованого персоналу, створення і використання ефективних систем контролю і технічної діагностики, безаварійної зупинки виробництва, локалізації і ліквідації аварійних ситуацій і багато чого іншого. Роботу щодо розробки і запровадження технологічного захисту ведуть відповідні технологічні служби підприємства та їх підрозділи з охорони праці та промислової безпеки;

існуючі уніфіковані способи захисту населення від основних складових вражаючого впливу джерел НС (неконтрольоване вивільнення певного виду енергії, вплив радіаційних, хімічних, біологічних небезпечних речовин) - це створення фонду захисних споруд, накопичення і підтримка в готовності засобів індивідуального захисту, розроблення та застосування типових режимів радіаційного захисту, накопичення медичних засобів захисту, медичного та спеціального майна, планування комплексу режимно-

обмежувальних і спеціальних протиепідемічних та медичних заходів, евакуації населення;

спеціальні заходи інженерного захисту територій які обумовлені особливостями джерел виникнення НС - будівництво протизсувних, протиповеневих (греблі, шлюзи, дамби тощо), протиселевих, протилавинних, протиерозійних та інших інженерних споруд спеціального призначення

спеціальні інженерно-технічні заходи з підвищення стійкості роботи об'єктів економіки в умовах НС з урахуванням їх специфіки та обмеження дії вторинних факторів ураження [9, с. 100].

До таких інженерно-технічних заходів можна віднести комплекс робіт, що забезпечують підвищення стійкості будинків, споруд, обладнання, комунально-енергетичних систем, забезпечують підвищення стійкості роботи об'єкту економіки шляхом зміни технологічного процесу, що сприяє спрощенню виробництва продукції та мінімізує можливість виникнення вторинних факторів ураження (пожеж, вибухів, ураження небезпечними речовинами).

Створення функціонального захисту передбачає створення умов для узгоджених дій персоналом об'єктів економіки та виконання певних функцій, органами управління, силами реагування з припинення функціонування аварійних об'єктів, або запобігання розвитку небезпечної події та мінімізації її наслідків, з інформування та оповіщення населення, розгортання в умовах НС необхідної кількості лікувальних закладів, контролю за якістю харчових продуктів, продовольчої сировини і питної води, впровадження засобів, способів і методів виявлення та оцінки радіаційної і хімічної обстановки, підтримання у готовності до дій сил реагування та навчання населення способам захисту у разі виникнення НС [14, с. 78].

Охоронний захист - це вид спеціального захисту від несанкціонованого та терористичного впливу.

З метою проведення невідкладних робіт і заходів, спрямованих на запобігання або пом'якшення можливих наслідків НС та їх ліквідації:

розробляються і виконуються науково-технічні програми з проблем запобігання НС;

завчасно створюються, утримуються та щорічно поповнюються матеріальні державний, оперативний, відомчий, регіональний, місцевий та об'єктовий резерви з визначеними номенклатурою та обсягами будівельних матеріалів, пального, медикаментів, продовольства, техніки, технічних засобів та інших матеріально-технічних цінностей;

здійснюється підготовка осіб які приймають рішення (керівного складу), органів управління і сил до дій за призначенням, забезпечується їх оперативна та мобілізаційна готовність, здійснюються спеціальні навчально-організаційні заходи (інструктажі, вивчення та практичне відпрацювання дій за планами реагування на НС) з персоналом і населенням та дослідницькі навчання з відпрацювання питань теорії і практики цивільного захисту.

Вибір дій із запобігання та ліквідації наслідків НС прямо залежить від рівня компетенції та підготовленості особи, яка приймає рішення. Параметри що визначають компетентність за ступенем впливу у % мають наступну ієрархію [5]: інтелект – 20, базова освіта – 20, спеціальна освіта – 15, управлінська освіта – 10, відповідальність – 10, комунікабельність – 10, досвід – 10, лібералізм – 5. Підготовленість має наступні параметри: психологічна сталість – 50%, тренінг – 30%, реакція поведінки – 20%.

На нашу думку, поряд з іншим, однією із важливих умов ефективності і результативності органів управління, сил цивільного захисту (ЦЗ) під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій є належна організація взаємодії між ними.

Аналіз дій органів і підрозділів ЦЗ з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій свідчить про наявність ряду проблемних питань пов'язаних якраз з організацією взаємоузгоджених дій суб'єктів ЦЗ під час виконання завдань за призначенням. У першу чергу ці питання стосуються розуміння самої суті взаємодії як однієї із форм управління. Друга складова проблеми пов'язана з невизначеністю змісту взаємодії. Це все унеможливорює чітко спланувати і реалізувати сумісні дії взаємодіючих служб ЦЗ, а в деяких випадках призводить до прояв відомчих або місцевих інтересів.

Питанням організації взаємодії під час ліквідації наслідків НС присвячено ряд публікацій [7; 24] в яких даються визначення понять «взає-

модії», відмічається ролі і місце взаємодіючих органів в загальній структурі єдиної державної системи цивільного захисту (СДСЦЗ), проводиться розподіл взаємодії за організаційною ознакою на вертикальну і горизонтальну, характеризуються специфічні особливості взаємодії у сфері цивільного захисту. Такі особливості полягають в першу чергу в єдності усіх сторін які виступають у якості суб'єктів взаємодії і у верховенстві взаємодіючого суб'єкта, яким є ДСНС України, відносно інших органів державного управління і органів місцевого самоврядування та громадських організацій.

Крім цього, загальні підходи до організації взаємодії, порядок та засади, на яких вона будується, задекларовані відповідними нормативно-правовими документами. Саме цими документами передбачається розробка планів взаємодії між різними суб'єктами сфери ЦЗ під час реагування на НС але єдиний підхід до системи планів взаємодії крім основних засад на яких вона будується, відсутній. Разом з тим підходи які наведені у схемі взаємодії органів Управління сил та засобів ЄДСЦЗ (рис. 3.2.) побудованої відповідно до існуючих вимог [28], надають можливість структурувати зміст планів взаємодії (розділів зі взаємодії окремих планів реагування на НС) та конкретизувати деякі моменти.

У даному випадку розглядається «горизонтальна взаємодія [24, с.225-229] яка передбачає відсутність елементів підпорядкування між взаємодіючими органами і підрозділами за умови безпосереднішого підпорядкування усіх суб'єктів керівникові з ліквідації наслідків НС.

На практиці, при ліквідації НС, взаємодія в багатьох випадках розглядається з точки зору організації виконання кожним суб'єктом ЦЗ функціональних завдань у відриві від проблем служб інших відомств.

Задачею є необхідність визначення для кожною виду НС суб'єктів взаємодії від професійної діяльності яких безпосередньо залежить виконання функціональних завдань іншими суб'єктами сфери ЦЗ, що детально не враховується і не оцінюється при плануванні і відпрацюванні завдань ЦЗ. Характерним прикладом такого роду взаємодії є тактика гасіння пожеж на енергонебезпечних об'єктах, коли бойові дії з ліквідації пожежі можливо здійснювати тільки після попередніх дій відповідної енергослужби по

відключенню енергетичних установок. Аналогічні прилади можна навести і по інших службам і випадкам, коли органи управління і підрозділи які залучаються до ліквідації наслідків НС об'єднані між собою взаємопов'язаними діями. При порушенні цього «ланцюга» і послідовності дій втрачається оперативність і ефективність сил реагування на НС.

Використання викладених підходів та урахування пропозицій з удосконалення системи взаємодії, від етапу планування до безпосередньої реалізації цієї функції сприятиме підвищенню результативності дій сил цивільного захисту в умовах надзвичайних ситуацій.

3.3. Управління ризиками надзвичайних ситуацій

Забезпечення техногенної та природної безпеки розглядається як основна складова цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, як одна з найважливіших функцій органів державної влади та суб'єктів господарювання. Сучасні тенденції зростання ризиків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру обумовлюють необхідність розвитку єдиної державної системи цивільного захисту населення і територій на засадах стабільного розвитку суспільства і сучасних принципах управління техногенною та природною безпекою.

Одним із пріоритетних напрямів забезпечення безпечної життєдіяльності українського суспільства є посилення рівня превентивності державної політики у сфері цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. Сучасні науково-методологічні підходи та досвід розвинених країн свідчать, що ефективна модель такого захисту має спиратися на управління ризиками надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру. Запровадження кількісних методів оцінки техногенних і природних ризиків є одним із стратегічних напрямів досягнення у державі прийнятного рівня безпеки для населення, навколишнього природного середовища та об'єктів економіки.

Управління ризиками – це діяльність, пов'язана з ідентифікацією, оцінкою, аналізом ризиків і прийняттям рішень, спрямованих на мінімізацію

негативних наслідків подій (явищ) і/чи зменшенням імовірності їхньої реалізації до прийнятних значень [6].

Ефективність державного системного регулювання безпеки доведено позитивним досвідом країн Європи, в яких два десятиліття тому розпочато впровадження превентивних заходів, при цьому значно зменшилась кількість надзвичайних ситуацій техногенного походження, а також зменшилися втрати від надзвичайних ситуацій природного характеру.

В Україні першочергові завдання щодо розроблення методологічних основ ризик-орієнтованого підходу були закладені ще у 2001 році. *Основними завданнями були наступні:*

- розробка та впровадження науково-практичних методів та рекомендацій щодо переходу на систему аналізу та управління ризиками як основи регулювання безпеки населення та територій, забезпечення гарантованого рівня безпеки громадянина, суспільства;
- підготовка методик ідентифікації та оцінки ризиків від джерел надзвичайних ситуацій;
- проведення фундаментальних та прикладних наукових досліджень з оцінки ризику та прогнозуванню виникнення надзвичайних ситуацій.

ДСНС України постійно наголошує на тому, що однією з першочергових проблем науково-прикладних досліджень є зниження ризику надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру, а в цілому – створення системи управління ризиками.

Для того, щоб система була створена та застосована на практиці, необхідно: розробити та впровадити науково-практичні методи та рекомендації щодо переходу на систему визначення й управління ризиками як основу регулювання безпеки населення; підготувати методики ідентифікації й оцінки ризиків від джерел надзвичайних ситуацій.

Відповідно до ст. 4 Закону України «Про правові засади цивільного захисту» [45] одним з принципів цивільного захисту є створення системи раціональної превентивної безпеки з метою максимально можливого, економічно обґрунтованого зменшення ймовірності (тобто ризику) виникнення надзвичайних ситуацій і мінімізації їх наслідків.

З метою подальшого вдосконалення наглядової діяльності Верховна Рада України прийняла Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) за господарською діяльністю в Україні» [39]. Цей закон спрямовано на захист прав суб'єктів господарювання від неправомірних дій посадових осіб органів державного нагляду (контролю) та є виключно важливим для створення європейських умов для розвитку підприємництва в Україні. Прийняттю даного закону передувала низка законодавчих актів з питання регулювання у сфері господарської діяльності.

З наданням чинності цьому закону має бути створена цілісна система державного регулювання у сфері господарської (в тому числі підприємницької) діяльності. Одним із головних надбань закону є те, що державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності має здійснюватися залежно від ступеня її ризику, тобто імовірності виникнення внаслідок діяльності суб'єкта господарювання негативних наслідків для здоров'я людей, безпеки навколишнього середовища. Предмет перевірки та терміни здійснення планового або позапланового заходу теж мають бути диференційовані залежно від ступеня ризику.

Законодавчо [39] передбачено, що з урахуванням значення прийнятного ризику для життєдіяльності всі суб'єкти господарювання, які підлягають нагляду (контролю), відносяться до одного з трьох ступенів ризику: високого, середнього та незначного.

Проектом Концепції управління ризиками надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, розробленої ДСНС України, передбачено, що нормативна база ризиків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру спирається на два основні нормативні рівні ризиків: мінімально можливий і гранично припустимий. Прийнятний рівень ризику – це ризик, менший або рівний гранично припустимому рівню ризику, а мінімально можливий - це той рівень, нижче якого зниження ризику є економічно недоцільним.

Збільшення частоти і масштабів наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного походження, починаючи з другої половини ХХ століття, свідчить про тенденцію підвищення ризиків небезпечних природних

явищ, техногенних аварій і катастроф, які часто відзначаються транскордонним характером. Незважаючи на застосування широкого спектру правових, організаційних, управлінських, технічних і науково-методологічних заходів і засобів, розмір втрат у виробничій і невиробничій сферах життєдіяльності людини та шкоди довкіллю невинно зростає, що змушує визнати недосконалість існуючої стратегії забезпечення сталого розвитку сучасного суспільства. Внаслідок цього сьогодні особливого значення набуває такий критерій ефективності функціонування соціоприродних систем як безпека.

Аналіз функціонування державної системи забезпечення техногенної та природної безпеки в Україні свідчить, що сучасні принципи захисту населення і територій впроваджуються в примітивній формі і надзвичайно повільними темпами. Запровадження європейських стандартів безпечної життєдіяльності як одна з вимог євроатлантичної інтеграції України можливе за умов кардинальних концептуальних і методологічних інновацій та інституційних перетворень [11].

Ресурси, що сьогодні витрачаються нашою державою на ліквідацію наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, на кілька порядків перевищують видатки, що виділяються на забезпечення техногенної та природної безпеки. Це є вагомим деструктивним чинником господарського комплексу країни. Запровадження сучасних методів управління техногенними і природними ризиками є одним із шляхів підвищення коефіцієнту корисної дії та конкурентоспроможності економіки України.

Однією з головних причин низького рівня безпеки населення, територій, соціальних, техногенних і природних об'єктів в Україні є слабкість державної політики, спрямованої на посилення превентивної діяльності у сфері забезпечення техногенної та природної безпеки.

Існуюча тенденція підвищення ризиків для існування людини змушує змінювати традиційні для нашої країни методи при вирішенні проблем безпечної життєдіяльності суспільства. Світовий досвід визнає найбільш ефективним ризик-орієнтований підхід до управління техногенною та

природною безпекою, який ґрунтується на досягненні певного рівня безпеки, балансу вигод і витрат в межах окремого об'єкта, території і держави в цілому. В Україні поки-що слабо розвинуті нормативно-правові, організаційно-адміністративні, економічні та інженерно-технічні методи управління техногенними і природними ризиками, що не дозволяє сьогодні забезпечити рівень ризику для життєдіяльності населення, прийнятий у економічно розвинених країнах.

Реалізація сучасної і більш досконалої моделі захисту населення і територій від загроз техногенного і природного характеру в Україні потребує, в першу чергу, формування такого напряму державної політики, як управління техногенними і природними ризиками, модернізації превентивної діяльності і відповідного реформування єдиної державної системи цивільного захисту населення і територій.

Загальноприйнятою у світовій практиці мірою небезпеки для життєдіяльності населення, функціонування об'єктів економіки є ризик. Застосування показника ризику дозволяє порівнювати дію шкідливих і небезпечних чинників різної природи і різного виду, визначати з урахуванням внеску кожного окремого чинника інтегральний ступінь небезпеки будь-якого об'єкту, системи, технології, проекту, діяльності, процесу тощо [21].

Процес управління безпекою повинен включати:

- 1) ідентифікацію факторів ризику,
- 2) оцінку ризику,
- 3) управління ризиком.

Ідентифікація факторів ризику передбачає виявлення всіх джерел небезпеки (загроз), подій, ініціюючих виникнення аварій або надзвичайних ситуацій, опис об'єкту та існуючих засобів захисту, можливих сценаріїв перебігу подій та їх ранжування.

Оцінка ризику – це процес визначення ймовірності виникнення негативної події (аварії) протягом певного періоду та масштабності наслідків для здоров'я людей, майна та навколишнього природного середовища. Кількісне значення ймовірності виникнення негативної події визначається на основі статистичних даних, або теоретичних моделей. Оцінка наслідків аварій

здійснюється за допомогою математичного моделювання за всіма можливими сценаріями розвитку аварій. Оцінка ризику - ключова ланка визначення рівня небезпеки. Знаючи ймовірність аварій та очікувану величину втрат, можна уникнути важких аварій та катастроф, послабити їхню силу, передбачити ефективні компенсаційні механізми.

Процес управління ризиком може ґрунтуватися на виборі рівня ризику в межах від мінімального (який вважається досить малим) до максимально припустимого, який повинен бути економічно обґрунтованим, виходячи з існуючих обмежень на ресурси і час. Головними елементами цієї діяльності є визначення достатності превентивних заходів для забезпечення стійкості небезпечного об'єкта до зовнішніх впливів та оптимальний розподіл обмежених матеріальних і фінансових ресурсів.

Управління ризиками стало однією з головних технологій забезпечення техногенної і природної безпеки в економічно розвинених країнах. Сучасна наука розглядає управління ризиками як спосіб досягнення балансу між інноваціями з одного боку та негативними явищами з іншого боку. Управління ризиками – це необхідна умова ефективного управління сучасними складними системами типу «людина – технічна система – середовище».

Одним з основних принципів у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру в Україні проголошено принцип безумовного надання переваги раціональній та превентивній безпеці.

Посилення превентивного характеру управління техногенною та природною безпекою України шляхом запровадження управління ризиками розглядається як розширення і активізація сфери "випередження" загальнодержавного управління і перехід його на якісно вищий рівень.

Визначення оцінок ризиків має ґрунтуватися на результатах контролю технічного стану небезпечних техногенних об'єктів, даних моніторингу небезпечних геологічних і гідрометеорологічних процесів, стану природних комплексів тощо, статистичних даних про відмови, інциденти, аварії і надзвичайні ситуації техногенного характеру, стихійні природні явища, а також на результатах моделювання відповідних небезпечних подій та

ситуацій.

Запровадження розвинутого інституту держави з кількісної оцінки техногенних і природних ризиків створює сприятливе і необхідне підґрунтя для класифікації всіх господарських об'єктів і зонування територій за ступенем небезпеки та дає можливість застосовувати до них правові норми і державні механізми адміністративного та економічного впливу пропорційно створюваної ними чи на них небезпеки з метою забезпечення прийняттого рівня ризику для життєдіяльності українського суспільства.

Наявність державного інструментарію для кількісного оцінювання рівня безпеки дає можливість забезпечувати нормування ризиків, визначати рівні прийнятних ризиків для населення, навколишнього природного середовища та об'єктів економіки, визначати ступінь наближення України до європейських стандартів безпечної життєдіяльності.

Управління ризиками надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру передбачає організацію постійного спостереження за рівнем небезпеки техногенних об'єктів і природних процесів та регулюючий вплив на параметри устаткування і технологічних процесів, природних комплексів, екзогенних геологічних процесів тощо в напрямі зниження їх небезпечності. Регулярний моніторинг ризиків дає можливість відстежувати зміни рівня безпеки небезпечних об'єктів упродовж їх життєвих циклів та отримувати реальні оцінки їх залишкового ресурсу, що в умовах обмежених фінансових ресурсів та значної зношеності основних виробничих фондів у державі дозволяє оптимізувати витрати на ремонтні роботи і оновлення устаткування на всіх рівнях: об'єктовому, галузевому, регіональному та загальнодержавному.

Головною метою управління ризиками надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру є підвищення якості забезпечення техногенної і природної безпеки у державі, яке полягає у зміні суті цієї діяльності, а саме, в переході від забезпечення "захищеності" населення і територій до забезпечення «нормативного рівня цієї захищеності». Об'єктами управління ризиками є складні системи типу «людина-технічна система-середовище», в яких враховується вплив людського фактора на рівень безпеки

[23].

Управління ризиками надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру здійснюється в межах значень ризиків від мінімально можливого до прийняттого, визначених для конкретного об'єкта управління. Складовими управління ризиками є ідентифікація джерел небезпек, моніторинг параметрів джерел небезпек, що впливають на величину ризику, оцінка поточного значення ризику з урахуванням реальних параметрів та статистичних даних, порівняння поточного значення ризику з прийнятним, визначення заходів щодо зменшення ризику, вплив на параметри джерел небезпек та захисних бар'єрів, оцінка результативності вжитих заходів. Практична реалізація управління ризиками вимагає створення систем управління техногенною і природною безпекою на всіх ієрархічних рівнях єдиної державної системи цивільного захисту населення і територій. За своїм характером управління ризиками є комплексним, має дві складові, техногенну і природну, і спрямоване на зниження інтегрального ризику, обумовленого спільною дією небезпечних техногенних і природних чинників.

Управління ризиками надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру має здійснюватися на основі наступних *принципів*:

- принцип прийнятності ризику, який полягає у визначенні і досягненні у державі соціально, економічно, технічно і політично обґрунтованих нормативних значень ризиків для населення, навколишнього природного середовища та об'єктів економіки;

- принцип превентивності передбачає максимально можливе і завчасне виявлення небезпечних значень параметрів стану чи процесу і ініціюючих подій, які створюють загрозу виникнення надзвичайних ситуацій, та вжиття конкретних заходів, спрямованих на нейтралізацію цієї загрози та/або пом'якшення її наслідків;

- принцип мінімізації ризику, згідно з яким ризик надзвичайної ситуації необхідно знижувати настільки, наскільки це можливо, добиватися досягнення розумного компромісу між рівнем безпеки і розміром витрат на її забезпечення;

- принцип повноти, відповідно до якого ризик для життєдіяльності

людини чи функціонування будь-якого об'єкта є інтегральною величиною, яка має визначатися з урахуванням всіх загроз виникнення аварій і/або надзвичайних ситуацій та врахування людського чинника;

– принцип адресності, який полягає в тому, що ризиком повинен управляти той, хто його створює;

– принцип вибору доцільного значення ризику, відповідно до якого суб'єкт управління ризиком забезпечує в межах від мінімального до гранично припустимого таке значення ризику, яке він вважає доцільним, виходячи з наявних у нього економічних, технічних та матеріальних ресурсів та існуючих соціальних і політичних умов; суб'єкт господарювання, вибираючи доцільне значення ризику, гарантує певний рівень безпеки для населення та сплату страхових виплат, якщо аварія сталася;

– принцип обов'язковості інформування, полягає в тому, що кожний суб'єкт управління ризиком зобов'язаний регулярно надавати органам державної влади та місцевого самоврядування реальні значення ризиків.

Управління ризиками надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру має розглядатися як невід'ємна частина державної політики національної безпеки і соціально-економічного розвитку держави, однією з найважливіших функцій всіх органів виконавчої влади та суб'єктів господарювання всіх форм власності і має здійснюватися на основі зазначених вище принципів.

Право на безпечну життєдіяльність в Україні гарантується системою загальнодержавних організаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних та інших заходів, спрямованих на запобігання надзвичайним ситуаціям. Безпечність середовища, в якому існує людина, має також гарантуватися державою нормуванням ризиків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, які можуть в ньому виникати. Ризик визнається невід'ємною негативною властивістю будь-якої діяльності. При зниженні ризику обов'язково має враховуватися вартість заходів, призначених на зниження імовірності виникнення та зменшення розміру наслідків надзвичайних ситуацій.

Нормування ризиків є спеціально організованою нормативно-правовою

діяльністю з розроблення і затвердження норм техногенної і природної безпеки, правил і регламентів господарської діяльності, які визначаються на основі значень ризику в межах прийнятних значень. Нормування є тим засобом, який встановлює у державі межі допустимості техногенної діяльності та границі захисту від небезпечних природних явищ. Нормативи ризиків мають утворювати критеріальну основу для механізмів регулювання техногенної та природної безпеки.

Запровадження в Україні нормування ризиків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру потребує створення державної системи нормування, яка має забезпечити:

- єдність методологічних підходів до оцінки ризиків джерел небезпеки різної природи і різного виду, які існують на території України, та тих джерел небезпеки поза її межами, що можуть мати транскордонний вплив;
- уніфікацію методів нормування;
- врахування вагомості всіх наслідків соціально-економічного, природно-ресурсного, екологічного та іншого характеру, які можуть бути спричинені очікуваними надзвичайними ситуаціями природного і техногенного характеру;
- врахування особливостей видів виробничої діяльності, техногенного навантаження територій, природно-кліматичних особливостей, цінності окремих територій;
- галузеву і територіальну диференціацію нормативів ризиків;
- врахування всіх факторів, що впливають на величину ризику надзвичайних ситуацій, пов'язаних із розміщенням, будівництвом та експлуатацією небезпечних техногенних об'єктів, створенням нової техніки, технологій та матеріалів;
- періодичне коригування нормативів ризиків.

Умовою практичної реалізації нормативів ризиків надзвичайних ситуацій у господарській діяльності є визначення і забезпечення необхідних показників надійності тих технічних елементів та технологій, які можуть призводити до розвитку аварійних сценаріїв, а також показників надійності

систем протиаварійного захисту та захисних споруд.

Нормативна база ризиків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру спирається на два основних нормативних рівні ризиків: мінімально можливий і гранично припустимий. Прийнятний рівень ризику є ризик, менший або рівний гранично припустимого рівня ризику, а мінімально можливий - це той рівень, нижче якого зниження ризику є економічно недоцільним.

Для кожної галузі економіки, небезпечної виробничої діяльності, території, типу техногенного чи природного об'єкту визначаються свої нормативи мінімально можливого та прийнятного ризиків, які повинні знаходитись в межах аналогічних загальнонаціональних значень. Нормування ризиків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру спрямовується на формування принципово нового типу відносин між суб'єктами господарювання, функціональне призначення яких є забезпечення безпечного розвитку українського суспільства.

Ефективність і контрольованість процесу управління ризиками надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру у державі має забезпечуватись розгалуженою інфраструктурою механізмів регулювання техногенної і природної безпеки, яка застосовує нормативно-правові, організаційно-адміністративні, інженерно-технічні, економічні та інші методи регулювання.

Державне регулювання техногенної та природної безпеки має на меті забезпечувати реалізацію таких запланованих станів соціоприродної системи України, які визначаються як нормативні. Це повинно здійснюватись через виконання тих вимог, дотримання яких дасть можливість мінімізувати природні і техногенні ризики до значень прийнятних ризиків і максимально послабити наслідки надзвичайних ситуацій у разі їх виникнення.

Системність і правова адекватність у сфері регулювання ґрунтуються на класифікації територій, соціальних, техногенних і природних об'єктів за рівнем інтегрального ризику. Особливості і ступінь впливу державного регулювання на конкретні об'єкти управління мають визначатись їхнім значенням реального ризику. Особлива увага у сфері регулювання техногенної

і природної безпеки має приділятися такому напрямку, як мінімізація ризиків на стадіях життєвого циклу небезпечних об'єктів (проектування, розміщення, будівництво, монтаж, пуск в експлуатацію, функціонування, ліквідація).

Основними механізмами державного регулювання є державна стандартизація, сертифікація, державна експертиза, державний нагляд і контроль, державне ліцензування, економічне регулювання, декларування безпеки небезпечних об'єктів і страхування.

Всі механізми державного регулювання мають спиратися на певні норми. Розвиток механізмів державного регулювання має здійснюватися в контексті підвищення рівня їх превентивності та забезпечення управління техногенною і природною безпекою на основі критеріїв ризику. Це потребує дослідження норм національного правового регулювання та їх зміни на основі запровадження кількісних методів оцінки техногенних і природних ризиків. Всі механізми державного регулювання мають бути ув'язані в правовому полі України в єдину державну систему управління техногенною та природною безпекою на основі ризик-орієнтованого підходу. Для практичної реалізації нового за своїм концептуальним змістом державного регулювання техногенної та природної безпеки в Україні необхідне створення інституційної бази і інфраструктури з оцінки техногенних і природних ризиків у всіх галузях господарського комплексу держави [25].

Ядром державної системи управління техногенною та природною безпекою і, відповідно, управління техногенними і природними ризиками мають стати економічні механізми. Їхнє призначення - утворити економічний фундамент функціонування цієї системи на всіх рівнях управління безпекою, починаючи від об'єктового і закінчуючи загальнодержавним. В Україні необхідно удосконалити існуючі і ввести в дію всі ті інші економічні регулятори, які знайшли застосування у світовій практиці, а саме, податки, штрафи за шкідливі і небезпечні технології, санкції (відшкодування збитків, компенсація), страхування, фонди, пільги, тощо. Комплекс економічних механізмів регулювання має забезпечити оптимальний баланс економічних витрат і рівня техногенної та природної безпеки в умовах обмежених ресурсів у державі. Метою економічного регулювання є

акумулювання і реалізація превентивних за своїм характером витрат, які мають бути спрямовані на зниження техногенних і природних ризиків для населення, територій, соціальних, техногенних і природних об'єктів.

Перехід на систему аналізу та управління ризиками надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру є пріоритетним завданням державної політики України, основою забезпечення гарантованого рівня безпеки громадянина, суспільства, держави.

ВИСНОВКИ

У сукупності одержані результати дослідження дозволили розв'язати важливе науково-прикладне завдання щодо обґрунтування теоретичних засад формування організаційно-економічного механізму управління НС та ЦЗ та опрацювання практичних рекомендацій стосовно його запровадження, що дозволяє сформулювати такі загальні висновки:

Перш за все зауважимо, що досліджувана сфера, з огляду на її специфіку, є достатньо унормованою, хоча і виступає предметом окремих наукових дискусій. Тривалий час в Україні не була створена цілісна система захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, а колишня система цивільної оборони вже майже зруйнована, що становило загрозу національній безпеці, а отже і українській державності в цілому. У сучасній науці та практиці державного управління для характеристики цивільного захисту одночасно використовується декілька взаємозамінних термінів – "цивільна оборона", "захист населення і територій від надзвичайних ситуацій", "цивільний захист", що ускладнює теоретичні розробки у цій галузі. Очікується, що ця ситуація буде змінена із набуттям чинності Кодексом цивільного захисту України, прийнятим 2 жовтня 2012 року. Кодекс є результатом спільної та тривалої роботи практично усіх центральних та місцевих органів влади. Він забезпечить функціонування цілісної системи цивільного захисту в Україні із врахуванням кращого світового досвіду. Реалізація цього документа усуне суперечності та дублювання законодавства, розмежує повноваження і функції центральних і місцевих органів виконавчої влади, суб'єктів господарювання, визначить у єдиному законодавчому акті засади державної політики у сфері цивільного захисту.

У відповідності до чинного законодавства України надзвичайна ситуація означає 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.

Під організаційно-економічним механізмом управління надзвичайними ситуаціями та цивільним захистом населення пропонуємо розуміти сукупність організаційних та економічних засобів, інструментів і важелів, які формують достатні правові, інституційні, програмні, кадрові, фінансові та матеріально-технічні умови для забезпечення процесу управління надзвичайними ситуаціями та цивільним захистом населення. До організаційно-економічного механізму входять такі взаємопов'язані складові: організаційна (нормативно-правова, інституційна, програмна, кадрова); економічна (фінансова, матеріально-технічна)

Захист населення і територій від надзвичайних ситуацій у сучасних умовах стає однією з найважливіших функцій держави, що підтверджується практикою розвинених країн світу, де державне управління розвитком цієї сфери розглядається як невід'ємна частина національної безпеки, оборони і державного будівництва. Узагальнення зарубіжного досвіду розбудови і функціонування систем ЦЗ дозволило виокремити корисних для України напрями удосконалення організаційних та економічних засад управління НС та ЦЗ.

Вважаємо за необхідне підкреслити, що важливими чинниками реформування системи цивільного захисту є: підвищення ефективності превентивних заходів захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій на принципах пріоритетності завдань щодо рятування життя та збереження здоров'я людей; вчасне й повне виконання державних, регіональних і місцевих програм зменшення загрози й запобігання виникненню можливих надзвичайних ситуацій та мінімізації їх наслідків; накопичення матеріальних резервів усіх рівнів для проведення першочергових відновлювальних робіт; удосконалення інформаційного забезпечення у сфері цивільного захисту; навчання керівного складу та органів управління,

підготовка сил і населення до дій в умовах загрози або виникнення надзвичайних ситуацій, особливого періоду, воєнного та надзвичайного станів.

Поряд з цим, доцільно запроваджувати в Україні та її окремих територіях цілісну та дієву систему управління ризиками НС. Основними напрямами державної політики з питань управління ризиками мають бути: формування нормативно-правової бази з техногенної та природної безпеки на основі єдиних принципів управління ризиками та гармонізація її з вимогами Європейського Союзу; запровадження нормування техногенних і природних ризиків та застосування відповідних норм в механізмах державного регулювання техногенної та природної безпеки; розширення сфери досліджень та розробок методів, моделей, методик аналізу та оцінки ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру, прогнозування їх розвитку; розвиток загальної технології управління техногенною та природною безпекою на основі ризик-орієнтованого підходу; удосконалення системи моніторингу небезпечних техногенних об'єктів і природних процесів в напрямі забезпечення інформаційної бази для оцінки ризиків надзвичайних ситуацій; розвиток наукових засад розроблення державних програм соціально-економічного розвитку з урахуванням показників ризику; впровадження нових дієвих форм аналізу, оцінки, експертизи і контролю безпеки небезпечних техногенних об'єктів на всіх етапах життєвого циклу; міжнародне співробітництво України з питань регулювання техногенної та природної безпеки; вдосконалення системи освіти та забезпечення підготовки фахівців в галузі управління ризиками надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру.

У цілому, на нашу думку, наведені у роботі узагальнення, висновки та пропозиції у разі їх запровадження дозволять забезпечити ефективне функціонування організаційно-економічного механізму управління надзвичайними ситуаціями та цивільним захистом у населених пунктах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андреев С.О. Організаційно-правовий механізм державного управління цивільним захистом на регіональному рівні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. Х., 2010. 18 с.
2. Андреев С.О. Попередження надзвичайних ситуацій на регіональному та місцевому рівнях: проблеми правового і структурно-функціонального забезпечення. Проблеми прогнозування та попередження надзвичайних ситуацій природного, природно-техногенного та техногенного походження: матер. наук-практ. конфер. 2–6 червня 2008 р. Одеса. НПЦ "Екологія Наука Техніка", 2008. С. 13 –133.
3. Андрієнко М.В. Державна політика України у сфері техногенної та природної безпеки (кінець ХХ - початок ХХІ ст.): військово-історичний аспект: автореф. дис. ... канд. іст. наук : 20.02.22; Нац. ун-т "Львів. політехніка". Л., 2009. 20 с.
4. Барило О.Г. Оцінювання ефективності організації державного управління у надзвичайних ситуаціях. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2011_2/6.pdf
5. Бегун В.В., Науменко І.М. Безпека життєдіяльності. Навчальний посібник. К.: УАНПП «Фенікс», 2004. 328 с.
6. Биченок М.М. Ризики життєдіяльності у природно-техногенному середовищі. К. Інтертехнологія, 2008. 160 с.
7. Болотський М.В. Склад, завдання та організація взаємодії сил цивільного захисту, координація дій під час ліквідації наслідків НС природного та техногенного характеру. Матеріали 10-ї Всеукраїнської науково-практичної конференції «Організація управління в надзвичайних ситуаціях». М.: МНС України, 2008. С. 10-16.
8. Босак В.В. Профілювання місії державної цільової соціальної програми цивільного захисту: автореф. дис. ... канд. техн. наук : 05.13.22. Львів. держ. ун-т безпеки життєдіяльності. 2011. 20 с.

9. Глобальні зміни клімату: економіко-правові механізми імплементації Кіотського протоколу в Україні. Наук. вид. ПРООН; Ін-т законодавства Верховної Ради України. За ред. В.Я. Шевчук. К. Геопринт, 2004. 149 с.
10. Данилишин Б.М. Наукові основи прогнозування природно-техногенної (екологічної) безпеки: монографія. К.: Лекс Дім, 2004. 552 с.
11. Дорогунцов С. Проблеми екологізації промисловості в регіональній практиці. Регіональна економіка. 1998. № 1. С. 12.
12. Європейський цивільний захист. URL: http://ec.europa.eu/environment/civil/prote/cp10_en.htm
13. Жукова Л.А. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: функціонально-структурний аспект: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2007. 20 с.
14. Загорка О.М. Елементи дослідження складних систем військового призначення. К.: НАОУ, 2005. 99с.
15. Запорожець О.І. Безпека життєдіяльності: навчальний посібник. URL: http://pidruchniki.ws/2008021550819/bzhd/prichini_viniknennyya
16. Зеркалов Д. В. Цивільний захист: конспект лекцій для напряму підготовки 6.030503 «Міжнародна економіка» (друга освіта). 2011. 47с.
17. Зеркалов Д.В., Сажко В.А. Безпека життєдіяльності: Словник-довідник. К.: Основа, 2002. 128 с.
18. Калда Г. С. Курс безпеки життєдіяльності: Для студ. гуманіт. спец. Хмельницький : ТУП, 2001. 142 с.
19. Калда Г.С. Безпека життєдіяльності: навчальний посібник. URL: http://bookdn.com/book_205.html
20. Качинський А.Б. Безпека загрози і ризик: наукові концепції та математичні методи. К.: Інститут проблем національної безпеки, 2004. 472 с.
21. Клименко Н.Г. Особливості державного управління в умовах надзвичайних ситуацій: теоретичний та історичний аспекти: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.01. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К., 2008. 20 с.

22. Кодекс цивільного захисту України : Кодекс України від 02.10.2012 р. № 5403-VI : станом на 27 листоп. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5403-17#Text>

23. Крук С.І. Формування толерантності в особового складу підрозділів з надзвичайних ситуацій: автореф. дис. ... канд. пед. наук : 13.00.07. Терноп. нац. пед. ун-т ім. В. Гнатюка. Т., 2011. 21 с.

24. Кулешов М.М. Про деякі аспекти взаємодії та координації дій під час ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Матеріали 10-ї Всеукраїнської науково-практичної конференції «Організація управління в надзвичайних ситуаціях». М.: МНС України, 2008. С. 225-229.

25. Лисиченко Г.В. Визначення критеріїв розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику в нормативно-правових документах. Екологічна безпека. 2008. № 2. С. 9-14.

26. Маслов Є.П. Цивільний захист: конспект лекцій. Київ, 2011. 18с. URL: www.zerkalov.org/files/czl1M.doc

27. Основи теорії оцінювання ефективності складних систем. навчальний посібник. Київ: НАОУ, 1999. 32с.

28. Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру : Постанова Каб. Міністрів України від 03.08.1998 р. № 1198 : станом на 31 січ. 2014 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1198-98-п#Text>

29. Про аварійно-рятувальні служби : Закон України від 14.12.1999 р. № 1281-XIV : станом на 1 лип. 2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1281-14#Text>

30. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку : Закон України від 08.02.1995 р. № 39/95-ВР : станом на 11 груд. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39/95-вр#Text>

31. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24.02.1994 р. № 4004-XII : станом на 1 жовт. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4004-12#Text>

32. Про Загальнодержавну цільову програму захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013-2017 роки : Закон України від 07.06.2012 р. № 4909-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4909-17#Text>

33. Про затвердження Класифікаційних ознак надзвичайних ситуацій : Наказ М-ва внутр. справ України від 06.08.2018 р. № 658. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0969-18#Text>

34. Про затвердження Порядку використання коштів резервного фонду бюджету : Постанова Каб. Міністрів України від 29.03.2002 р. № 415 : станом на 4 листоп. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/415-2002-п#Text>

35. Про затвердження Порядку класифікації надзвичайних ситуацій за їх рівнями : Постанова Каб. Міністрів України від 24.03.2004 р. № 368 : станом на 31 груд. 2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/368-2004-п#Text>

36. Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру : Закон України від 08.06.2000 р. № 1809-III : станом на 1 лип. 2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1809-14#Text>

37. Про ідентифікацію та декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки (НПАОП 0.00-6.21-02), (НПАОП 0.00-6.22-02) : Постанова Каб. Міністрів України від 11.07.2002 р. № 956 : станом на 16 верес. 2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/956-2002-п#Text>

38. 53. Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України від 18.01.2001 р. № 2245-III : станом на 31 берез. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2245-14#Text>

39. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 р. № 877-V : станом на 16 груд. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#Text>

40. Про пожежну безпеку : Закон України від 17.12.1993 р. № 3745-XII : станом на 1 лип. 2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3745-12#Text>

41. Про Порядок створення і використання матеріальних резервів для запобігання, ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру та їх наслідків : Постанова Каб. Міністрів України від 29.03.2001 р. № 308 : станом на 16 жовт. 2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2001-п#Text>
42. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 р. № 389-VIII : станом на 19 жовт. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
43. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України від 16.03.2000 р. № 1550-III : станом на 31 берез. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1550-14#Text>
44. Про правовий режим території, що зазнала радіоактивного забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України від 27.02.1991 р. № 791а-XII : станом на 1 жовт. 2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/791a-12#Text>
45. Про правові засади цивільного захисту : Закон України від 24.06.2004 р. № 1859-IV : станом на 1 лип. 2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1859-15#Text>
46. Про Цивільну оборону України : Закон України від 03.02.1993 р. № 2974-XII : станом на 1 лип. 2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2974-12#Text>
47. Радиш Я.Ф. Особливості управління процесом подолання наслідків надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру. Публічне адміністрування: теорія та практика: електронний збірник наукових праць. 2009. Вип.1. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2009-01/RadyshStat.pdf>
48. Страхування: підручник. Керівник авт. кол. і наук. ред. Осадець С. С. К.: КНЕУ, 2002. 585 с.

49. Труш О.О. Досвід побудови та діяльності систем цивільного захисту країн-членів Європейського Союзу Північної Європи та Норвегії. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/5/02.pdf>

50. Харченко І. О. Аспекти застосування ризик-орієнтованого підходу до оцінювання виникнення пожежі. Науковий вісник УкрНДІПБ. К., 2005. № 1 (11). С. 43-51.

51. Харченко І. О. Аналіз індивідуальних ризиків загибелі людей в Україні. Науковий вісник УкрНДІПБ. К., 2006. № 2 (14). С. 5-16.

52. Хміль Г.А. Концепція управління ризиками надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру: проект. URL: http://www.mns.gov.ua/content/education_kurns.html

53. Стеблюк М.І. Цивільна оборона та цивільний захист. URL: http://pidruchniki.ws/14170120/bzhd/osnovi_tsivilnoyi_oboroni_tsivilnogo_zahistu_ukrayini#301