

DOI: [10.32702/2307-2156-2019.1.3](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.1.3)

УДК 354

*М. В. Андрієнко,  
доктор наук з державного управління, доцент, начальник центру заходів цивільного захисту,  
Український науково-дослідний інститут цивільного захисту  
А. В. Борисов,  
начальник науково-інформаційного відділу,  
Український науково-дослідний інститут цивільного захисту  
О. О. Черкасов,  
молодший науковий співробітник науково-інформаційного відділу,  
Український науково-дослідний інститут цивільного захисту*

## **РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ: РЕОРГАНІЗАЦІЯ ЦЕНТРАЛЬНОГО ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ**

*М. V. Andriyenko  
doctor of sciences in public administration,  
associate professor, head of research center of civil protection measures,  
Ukrainian scientific research institute of civil protection  
A. V. Borisov  
chief of the informational department, Ukrainian research institute for civil protection  
O. O. Cherkasov  
junior research fellow, research and information department,  
Ukrainian research institute of civil protection*

### **REALIZATION OF THE STATE POLICY IN THE FIELD OF CIVIL PROTECTION: REORGANIZATION OF THE CENTRAL BODY OF THE EXECUTIVE AUTHORITY OF UKRAINE**

*У статті розглянуто стан реалізації державної політики України у сфері цивільного захисту населення, території, майна і навколишнього середовища у разі загрози або виникнення надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру. Проаналізовано стан функціонування Єдиної державної системи цивільного захисту України, визначено і охарактеризовано основні проблеми державного управління її структурними елементами на всіх рівнях. Розкрито ключові проблеми в діяльності Державної служби України з надзвичайних ситуацій щодо безпосереднього управління Єдиною державною системою цивільного захисту України. Доведено необхідність реформування Служби і всієї системи цивільного захисту в контексті європейської інтеграції та в умовах реальних і потенційних техногенно-екологічних і природних загроз з метою посилення національної безпеки держави. Визначено нагальні проблеми та пріоритетні напрями вдосконалення державного управління у сфері цивільного захисту та протидії надзвичайним ситуаціям на рівні територіальних громад, зокрема в контексті реалізації реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розглянуто роль і місце Державної служби*

*України з надзвичайних ситуацій, як складової нової системи органів внутрішніх справ, та перспективи її розвитку з урахуванням європейських норм і стандартів безпеки. У статті порушуються питання внесення змін до чинного законодавства України у сфері цивільного захисту, прийняття нових нормативно-правових актів з урахуванням подальшого реформування системи Державної служби України з надзвичайних ситуацій, удосконалення державного управління у сфері цивільного захисту в контексті європейської інтеграції України. Встановлюється необхідність застосування досвіду функціонування систем цивільного захисту та їх законодавчого забезпечення в країнах-членах Європейського Союзу, імплементації законодавства України до європейських стандартів.*

*The article considers the state of implementation of the state policy of Ukraine in the field of civil protection of the population, territories, property and the environment in case of threat or emergence of emergency situations of technogenic and natural character. The state of functioning of the Unified State System of Civil Protection of Ukraine is analyzed, the main problems of the state management of its structural elements at all levels are defined and characterized. The key problems in the activities of the State Service of Ukraine for Emergencies concerning direct management of the Uniform State Civil Protection System of Ukraine are revealed. The necessity of reforming the Service and the whole system of civil protection in the context of European integration and in the conditions of real and potential technogenic-ecological and natural threats has been proved in order to strengthen the national security of the state. The urgent problems and priority directions of improvement of public administration in the field of civil protection and counteraction to emergency situations at the level of territorial communities are determined, in particular in the context of the implementation of the reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine. The role and place of the State Service of Ukraine for Emergency Situations, as a component of a new system of internal affairs bodies, and prospects of its development, taking into account European norms and safety standards, are considered. The article raises issues of amending the current legislation of Ukraine in the field of civil protection, adopting new legal acts, taking into account the further reformation of the system of the State Service of Ukraine for Emergency Situations, and improving public administration in the field of civil protection in the context of European integration of Ukraine. The necessity of applying experience of functioning of civil protection systems and their legislative support in the member states of the European Union, implementation of Ukrainian legislation to European standards is established.*

**Ключові слова:** безпека; державна безпека; надзвичайна ситуація; цивільний захист; нормативно-правове забезпечення; центральний орган виконавчої влади.

**Key words:** security; state security; emergency situation; civil protection; regulatory framework; central executive authority.

**Постановка проблеми.** Існуючі нині в нашій країні проблеми щодо функціонування єдиної державної системи цивільного захисту (далі – ЄДС ЦЗ) України, про які вже давно та відкрито говориться як у науково-експертному середовищі, так і констатується керівними посадовими особами держави на офіційному рівні, не в останню чергу зумовлені недоліками організаційно-правових засад діяльності центрального органу виконавчої влади (далі – ЦОВВ) України, відповідального за реалізацію державної політики у сфері цивільного захисту (далі – ЦОВВ України з питань ЦЗ). Таким органом зараз виступає нещодавно створена Державна служба України з надзвичайних ситуацій (далі – ДСНС України) – правонаступник Міністерства України з надзвичайних ситуацій (далі – МНС України). Ця державна структура (разом із підпорядкованими їй органами управління) у процесі її створення в існуючому правовому статусі та з відповідним найменуванням зазнала низку серйозних структурних перетворень.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Різні аспекти щодо інституціоналізації ЄДС ЦЗ України розглядали у своїх наукових працях такі вчені, як: С. Домбровська, С. Засунько, Л. Жукова, Н. Клименко, С. Кузніченко, С. Мосов, О. Островерх, В. Петков, А. Ромін, В. Садковий, В. Тищенко, О. Труш, А. Філіпенко, Л. Шевченко та ін. Зокрема, в дослідженні питання щодо становлення безпосередньо ЦОВВ України з питань ЦЗ слід відзначити доробок Л. Жукової, Н. Клименко, В. Садкового, А. Роміна, О. Островерх, С. Домбровської.

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є дослідження реалізації державної політики у сфері цивільного захисту: реорганізація центрального органу виконавчої влади України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** На відміну від абсолютної більшості ЦОВВ України, що склали відповідну систему на початку 90-х рр. ХХ ст., Штаб ЦО України виглядав специфічним органом не лише з огляду на зміст і характер виконуваних ним завдань і функцій, а ще й тому, що керівні посади в Штабі ЦО України та його територіальних органах комплектувались виключно військовослужбовцями старшого та вищого офіцерського складу. Спеціальний статус Штабу ЦО України також підкреслювався використанням у його назві слова «Штаб», що свідчило про оборонну спрямованість його функцій та інтегрованість як структурного елементу до системи загальної оборони України. На зміну тимчасовому було ухвалено постійно діюче Положення про Штаб ЦО України, затверджене постановою КМУ від 20 грудня 1993 р. № 1055 [1].

Одночасно з цим КМУ затвердив Положення про територіальні штаби ЦО, яке закріпило основні складові елементи їх правового статусу (мету діяльності, завдання, функції, межі відповідальності тощо), що слід визнати важливим кроком у розвитку інституціональних засад ЦО на територіальному рівні. Слід констатувати, що з прийняттям Положення про Штаб ЦО України зміст і характер виконуваних цим державним органом завдань і функцій, їх загальна кількість залишились незмінними, хоча водночас мали місце певні незначні зміни у формулюваннях. Також треба звернути увагу й на те, що порівняно із 1992 р. на 17% було скорочено чисельність працівників центрального апарату Штабу ЦО України, яка склала 250 одиниць, у тому числі 85 військовослужбовців. За часів правління Штабу ЦО України (1991–1996 рр.) спостерігався брак прогресивних методик і науково обґрунтованих підходів щодо прогнозування НС техногенного та природного характеру, запобігання їм та мінімізації наслідків, моніторингу стану промислової і природно-техногенної безпеки.

Цілком логічним наслідком цього була нестача у Штабу ЦО України законодавчо закріплених повноважень щодо реалізації заходів та розроблення механізмів забезпечення техногенної безпеки, запобігання і прогнозування НС техногенного та природного характеру, а також контрольних-наглядових функцій із цих питань за діяльністю суб'єктів господарювання, об'єктів підвищеної небезпеки та окремих територій, на яких існує небезпека виникнення НС. Наведені чинники послужили на початку 1990-х рр. причиною неефективного внутрішньовідомчого менеджменту в системі ЦО України, насамперед у Штабі ЦО України та його територіальних органах, заснованому на, так би мовити, “минулому досвіді” керівництва ЦО СРСР, який вже не міг задовольняти суспільним і державним потребам забезпечення ефективного ЦЗ у контексті глобального погіршення стану природної та техногенної безпеки у світі та в Україні зокрема [2].

Проте одночасно з цим слід визнати факт наявності низки позитивних рис у діяльності Штабу ЦО України, більшість із яких, на жаль, поступово позбавились його правонаступники – МНС та ДСНС України:

- централізація та концентрація державно-управлінських функцій з питань ЦО саме у вертикалі штабів ЦО на всіх адміністративно-територіальних рівнях до району міста, віднесеного до групи з ЦО, включно;
- інтегрованість системи ЦО України, у тому числі відповідних штабів та військ, до системи загальної оборони держави, що забезпечувало структурну схожість із військовою організацією та, як наслідок, високий рівень готовності до дій за призначенням у НС воєнного характеру;
- укомплектованість керівних посад вищої та середньої керівної ланки у Штабі ЦО України та штабів ЦО областей, міст і районів військовослужбовцями офіцерського складу, які мали відповідну професійну військову виучку [3];
- можливість завдяки наявності боєздатних сил – військ ЦО України в умовах обмежених фінансових і матеріально-технічних ресурсів ефективно реагувати на НС техногенного, природного та (як можна припустити) й воєнного характеру, здійснювати аварійно-рятувальні та інші невідкладні роботи. З точки зору інституціоналізації державного управління у сфері ЦО України на загальнодержавному рівні знаковою подією стало прийняття Указу Президента України від 28 жовтня 1996 р. № 1005 (далі – Указ № 1005) щодо створення Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (далі – МНС та ЧК України) шляхом злиття двох ЦОВВ – Штабу ЦО України та МінЧАЕС, що ліквідувались [4].

Згідно з Указом № 1005 МНС та ЧК України, яке здійснює керівництво дорученою йому сферою управління та несе відповідальність за її стан і розвиток, було визначено головним (провідним) органом у системі ЦОВВ щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері ЦО, рятувальної справи, створення та функціонування систем страхового фонду документації, поводження з радіоактивними відходами, захисту населення і територій від НС, запобігання цим ситуаціям та реагування на них, ліквідації їх наслідків та наслідків Чорнобильської катастрофи. Міністра МНС та ЧК України призначав на посаду і звільняв з неї в установленому порядку Президент України. Ухвалення Указу № 1005 мало відчутний вплив на розвиток усієї ЄДС ЦЗ ще з кількох причин. По-перше, підвищився статус ЦОВВ України з питань ЦЗ, у системі ЦОВВ зі штабу до міністерства, а також статус керівника з начальника штабу до міністра відповідно. По-друге, збільшився обсяг і характер функцій та повноважень новоствореного міністерства, оскільки на нього було покладено великий блок функцій з питань захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (які раніше виконувало МінЧАЕС), а також розширено компетенцію у сфері протидії НС техногенного та природного характеру, зокрема щодо прогнозування ймовірності виникнення НС, визначення показників ризику на об'єктах народного господарства і територіях, здійснення заходів державного нагляду і контролю за

виконанням вимог ЦО і техногенної безпеки, заходів щодо запобігання НС техногенного та природного характеру, організації аварійно-рятувальної справи тощо [5].

Наприклад, якщо у Штабу ЦО України налічувалось усього 3 основні завдання та 11 функцій та повноважень, то віднині у МНС та ЧК України було 9 основних завдань та 35 позицій функцій і повноважень. До того ж слід відзначити те, що вони стали більш деталізованими. По-третє, суттєво збільшилась штатна чисельність МНС та ЧК України (на фоні чисельності Штабу ЦО України) та обсяги видатків на його утримання з Державного бюджету України. Однак слід констатувати, що зі створенням МНС та ЧК України та збільшенням обсягу його компетенції щодо захисту населення і територій від НС мирного часу у змісті та методах діяльності цього ЦОВВ, порівняно із Штабом ЦО України, принципових змін не відбулось, оскільки на практиці все також продовжував домінувати вузьковідомчий підхід до планування та реалізації заходів ЦО, територіально-виробничий принцип її організації, а також державно-управлінські механізми та заходи, спрямовані переважно на реагування на НС та ліквідацію їх наслідків [6].

Зазначені вище аргументи не дають підстав погодитись із думкою В. О. Тищенка, який вважає факт створення у 1996 р. МНС України "... найкардинальнішим кроком, який докорінно змінив суть системи захисту населення від НС (курсив авт. – С.А.)...", оскільки як раз сутність цієї системи, на наше переконання, залишилась незмінною. Надто важливе значення для розвитку інституту ЦОВВ з питань ЦЗ мав Указ Президента України "Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій" від 27 січня 2003 р. № 47/2003 (далі – Указ № 47/2003), відповідно до якого МНС та ЧК України був переданий Державний департамент пожежної безпеки як урядовий орган державного управління шляхом виведення його зі складу МВС України, а також підпорядковані цьому Департаменту органи управління, заклади, установи і підрозділи. Прийняття зазначеного Указу багато в чому зумовило подальший розвиток МНС та ЧК України, наступний етап становлення інституціональних засад його діяльності, пов'язаний із прийняттям Указу Президента України від 10 жовтня 2005 р. № 1430/2005 (далі – Указ № 1430/2005), згідно з яким Положення про МНС та ЧК України фактично було затверджено в новій редакції, а попереднє, затверджене Указом № 1005, втратило чинність [7].

Порядок призначення на посаду та звільнення з неї Міністра МНС та ЧК України, порівняно із механізмом, визначеним Указом № 1005, не змінився. На відміну від Положення про МНС та ЧК України, затвердженого Указом № 1005, нове Положення про це міністерство зазнало деяких змін, уточнень і доповнень. Зокрема, було внесене уточнення стосовно того, що діяльність МНС та ЧК України спрямовується і координується КМУ. Основні завдання МНС та ЧК України, попри зменшення їх загальної кількості до 6 позицій, були збільшені за обсягом та укрупнені.

До їх складу додалось таке комплексне завдання, як забезпечення реалізації державної політики у сфері техногенної, пожежної і промислової безпеки, охорони праці, здійснення державного гірничого нагляду, страхування ризиків виробничої безпеки, належного поводження з радіоактивними відходами, гідрометеорологічної діяльності, створення та функціонування системи страхового фонду документації, профілактики травматизму невиробничого характеру. Крім цього, більш конкретними стали основні завдання та функції МНС та ЧК України з питань ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи. Наслідком коригування згаданих основних завдань МНС та ЧК України було збільшення обсягу та конкретизація відповідних його функцій та повноважень до 59 позицій (насамперед за рахунок повноважень у сфері пожежної безпеки, промислової безпеки, охорони праці, реалізації заходів щодо запобігання НС, антитерористичних заходів тощо) [8].

Не можна не відзначити того факту, що прийняття Указу № 47/2003 послужило головним приводом для поступового формування МНС України на регіональному та місцевому рівнях власних територіальних органів на базі підрозділів Держпожбезпеки, із покладанням на них функцій і повноважень щодо захисту населення і територій від НС, які на той час виконували облдержадміністрації та їх структурні підрозділи з питань НС, що призвело до проблеми дублювання повноважень між зазначеними суб'єктами державного управління, яку не вирішено до цього часу. Відповідні територіальні органи МНС України спочатку були створені як управління пожежної безпеки та аварійно-рятувальних робіт, а в подальшому реорганізовані в головні управління (управління) МНС України в областях (на рівні районів та міст були створені однойменні управління та відділи). Трохи більше ніж через рік після прийняття Указу № 1430/2005 КМУ постановою від 2 листопада 2006 р. № 1539 затвердив ще одне Положення про МНС та ЧК України (далі – постанова КМУ № 1539), створивши на загальнодержавному рівні правову колізію в практичному застосуванні обох згаданих вище статусних нормативно-правових актів щодо діяльності МНС України, які тривалий час уживались паралельно.

Треба звернути увагу на те, що згідно з абз. 2 п. 1 Положення про МНС та ЧК України, затвердженого постановою КМУ № 1539, до мети діяльності профільного міністерства було включено важливе, на наш погляд, формулювання щодо забезпечення ним керівництва діяльністю ЄДС ЦЗ. Крім цього, були доповнені основні завдання МНС та ЧК України (загальна кількість яких збільшилась до 8 позицій) шляхом додаткового покладання на нього завдань щодо: керівництва у мирний час та особливий період діяльністю ЄДС ЦЗ, а також забезпечення координації дій органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, установ та організацій з питань біологічного захисту населення і територій від НС [9].

У зв'язку із розширенням переліку завдань МНС та ЧК України було збільшено обсяг його відповідних функцій і повноважень, загальна кількість яких дорівнювала 62 позиціям. Також не можна не відзначити того, що згідно з постановою КМУ №1539 зазнав змін порядок призначення на посаду міністра МНС та ЧК України,

який вже призначався на посаду і звільнявся з посади в установленому порядку Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України. У цьому контексті доречно навести слушну думку Л.Жукової про те, що "...Кожна із реорганізацій центральних органів управління у сфері політики 7 забезпечення безпеки життєдіяльності, проведена за період 1996–2006 рр., приносила зміни назв; часткові зміни функцій. Ці зміни були, по суті, перерозподілом владних повноважень, черговою кадрово-структурною перестановкою, отже, були частковими, без системного оновлення всього змісту і функцій органів управління у сфері цивільного захисту, і можна констатувати, що пошук оптимальної системи управління в цій сфері та спорідненими галузями продовжувався протягом всього періоду становлення України як держави..." [10].

Аналогічної думки також дотримуються фахівці Національного університету цивільного захисту України (м. Харків) В. Садковий, А. Ромін, О. Островерх, С. Домбровська. Наступний етап інституціоналізації ЦОВВ України з питань ЦЗ пов'язаний із Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" (далі – Указ № 1085/2010), ухвалення якого передбачало значні перетворення в системі ЦОВВ України загалом і було, до речі, вмотивоване необхідністю її оптимізації, усунення дублювання повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління [11].

Відповідно до Указу № 1085/2010 шляхом реорганізації МНС та ЧК України було утворене МНС України, Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України, Державне агентство України з управління зоною відчуження, Державна інспекція техногенної безпеки України [12].

Оцінити те, наскільки в цілому вдалося досягти задекларованої в Указі № 1085/2010 мети через низку причин доволі важко. Але однозначно можна стверджувати, що з точки зору розвитку інституту МНС України як системоутворюючого суб'єкта ЄДС ЦЗ України, а також необхідності забезпечення ефективності державного управління у сфері ЦЗ відповідний Указ мав лише негативні наслідки. По-перше, замість одного ЦОВВ фактично в країні було створено чотири органи державної влади з аналогічним статусом, кожен з яких віднині був уповноважений виконувати на загальнодержавному рівні певний блок завдань і функцій, безпосередньо пов'язаних зі сферою ЦЗ держави, тобто вони були розпорошені між різними суб'єктами державного управління.

Разом з тим, як слушно зазначав відомий вітчизняний фахівець з державного управління В. Б. Авер'янов, з точки зору науковосистемної ідеології найкращі результати діяльності ієрархічно організованої системи можуть бути забезпечені за умови її моноцентричної, а не поліцентричної структурної побудови. Тобто за умови, коли всі структурні ланки системи підлягають керуючому впливу саме з одного, а не з кількох владно-організаційних центрів. По-друге, реорганізація МНС та ЧК України у згаданий вище спосіб мала наслідком, серед іншого, передачу знов створеним ЦОВВ органів управління і підрозділів, які раніше входили до складу відповідного міністерства, техніки, інших матеріально-технічних засобів, перерозподіл бюджетних призначень, службових приміщень, проведення організаційно-штатних заходів, здійснення в установленому порядку процедур реєстрації (або перереєстрації) юридичних осіб тощо. По-третє, утримання кількох ЦОВВ за рахунок коштів державного бюджету є дорожчим за фінансування витрат на забезпечення діяльності одного такого органу, нехай з набагато більшим обсягом та характером повноважень, оскільки кожен ЦОВВ як юридична особа публічного права потребує самостійного правового, фінансового, організаційного, кадрового, матеріально-технічного, інформаційного забезпечення 8 діяльності, що об'єктивно вимагає збільшення граничної чисельності службовців, формування власної матеріально-технічної бази та збільшення видатків на утримання [13].

До того ж із прийняттям указів Президента України від 6 квітня 2011 р. № 392/2011 "Питання Державної інспекції техногенної безпеки України" (далі – Указ № 392/2011), № 393/2011 "Про затвердження Положення про Державне агентство України з управління зоною відчуження", № 402/2011 "Про Положення про Міністерство надзвичайних ситуацій України" (далі – Указ № 402/2011), № 408/2011 "Про Положення про Державну службу гірничого нагляду та промислової безпеки України" були закладені правові підвалини для дублювання повноважень МНС України: із Держтехногенбезпеки України – щодо питань формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері пожежної і техногенної безпеки, державного нагляду (контролю) в цій сфері; із Держгірпромнаглядом України – щодо питань промислової безпеки та гірничого нагляду; із Державним агентством України з управління зоною відчуження – з питань реалізації державної політики щодо поводження із радіоактивними відходами та ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи. Безперечно, що всі наведені чинники в сукупності лише дестабілізували діяльність як МНС України, так і ЄДС ЦЗ України в цілому, а отже, негативно вплинули на ефективність її функціонування. Згідно з Указом № 402/2011 було затверджене Положення про МНС України, в якому також, як і у попередніх статусних документах, зазнали певних змін формулювання завдань, функцій і повноважень даного міністерства, їх обсяг, характер та кількість, а також порядок призначення на посаду і звільнення з посади міністра МНС України [14]. Так, наприклад, основні завдання МНС України, по суті, не змінилися, проте були сформульовані в одному реченні, що, з позиції вимог нормотворчої техніки, варто позитивно відзначити, адже за такого підходу вони є компактними, змістовними, предметними та максимально конкретними.

Водночас, знов-таки, було збільшено обсяг функцій і повноважень МНС України до 75 позицій за рахунок, передусім, повноважень з питань: керівництва діяльністю функціональних та територіальних підсистем ЄДС ЦЗ України; формування проектів планів у сфері ЦЗ державного рівня на мирний час та особливий період, а також державної політики щодо впровадження інженерно-технічних заходів щодо ЦЗ;

організації та проведення професійної підготовки кадрів для цієї сфери, зокрема осіб рядового і начальницького складу служби ЦЗ; затвердження навчальних планів і програм професійного навчання різних категорій фахівців у сфері ЦЗ; проходження служби ЦЗ.

Крім цього, згідно з п. 10 Положення про МНС України, затвердженого Указом Президента України № 402/2011, МНС України очолював Міністр, якого відтоді призначав на посаду за поданням Прем'єр-міністра України і звільняв з неї Президент України [14]. Окремо слід сказати про наслідки прийняття Указу Президента України № 392/2011 "Питання Державної інспекції техногенної безпеки України". Функції і повноваження цього ЦОВВ з питань забезпечення реалізації державної політики у сферах пожежної і техногенної безпеки, здійснення державного нагляду (контролю) у цих сферах, а також щодо контролю за станом ЦЗ населення і територій від НС природного та техногенного характеру і діяльності аварійно-рятувальних служб були роздуті аж до 80 пунктів.

Зазначену державну структуру було створено шляхом виділення зі складу МНС України Державного департаменту пожежної безпеки та Державної інспекції ЦЗ та техногенної безпеки України, які на той момент виступали основними профільними структурними підрозділами цього міністерства. Особливо показово негативні наслідки такого рішення проявились на територіальному рівні, де почалась процедура припинення діяльності управлінь МНС України в регіонах як юридичних осіб, зі створенням на їх базі територіальних органів Держтехногенбезпеки України та територіальних органів МНС України. Звичайно, ця процедура супроводжувалась, як і на державному рівні, передачею техніки, інших матеріально-технічних засобів, перерозподілом службових приміщень, бюджетних коштів, проведенням кадрових змін та інших організаційно-штатних заходів. Контрпродуктивний характер Указу № 1085/2010 в частині реорганізації МНС України та створення Держтехногенбезпеки України через два роки фактично підтвердив прийнятий 24 грудня 2012 р. Президентом України Указ за № 726/2012 "Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади" [15], на підставі якого, внаслідок чергової реорганізації МНС України, а також Держтехногенбезпеки України, було створено ДСНС України.

**Висновки з даного дослідження.** ЦОВВ України з питань ЦЗ виконує важливу суб'єктну роль у процесах формування та реалізації державної політики у сфері протидії НС техногенного, природного та іншого характеру. Проведений у цій статті аналіз основних етапів інституціоналізації ЦОВВ України, покликаною реалізовувати державну політику у сфері ЦЗ, дає змогу зробити висновок про те, що зазначений орган державної влади за час свого становлення пройшов шлях від Штабу ЦО України до ДСНС України, протягом якого відбулось кілька перетворень його організаційно-правового статусу, внаслідок яких певні системні проблеми накладались одна на одну, а деякі мали властивість повторюватись.

При цьому стійкою тенденцією є те, що ці перетворення супроводжувались зміною найменування, структури, граничної чисельності, обсягів бюджетних коштів на утримання, коригуванням функцій і повноважень, організаційно-штатними заходами (кадровими змінами, звільненням або переведенням працівників, реорганізацією структурних підрозділів) у системі відповідного ЦОВВ, а доволі часто також і передачею техніки, інших матеріально-технічних засобів, перерозподілом службових приміщень, бюджетних асигнувань тощо. Такі реорганізації, з-поміж інших негативних наслідків, вочевидь, додають навантаження працівникам системи відповідного ЦОВВ України, нервозності, відволікають їх від виконання основних посадових обов'язків та інколи, як цілком можна припустити, супроводжуються конфліктними ситуаціями, що також не може негативно не позначатись на ефективності виконання основних функціональних заходів ЦЗ. Насторожує той факт, що остання реорганізація МНС України в ДСНС України (кінець 2012 – початок 2013 рр.) ознаменувалась пониженням її статусу в системі ЦОВВ з міністерства до служби, а також зниженням безпосередньої ролі ДСНС України в питаннях щодо забезпечення формування державної політики у сфері ЦЗ, адже відповідні повноваження були покладені на Міністерство оборони України. Безперечно, що нескінченні трансформаційні процеси, в режимі яких постійно перебуває головний суб'єкт державного управління галузевої компетенції у сфері ЦЗ, які відбуваються без належного наукового та практичного обґрунтування, уже самі по собі є вагомим дестабілізуючим чинником функціонування ДСНС України та, як наслідок, усієї ЄДС ЦЗ України в цілому. Перспективи подальших розвідок. У зв'язку із викладеним вище вбачається перспективним проведення наукових досліджень у галузі науки державного управління щодо визначення основних причин і факторів, що зумовлюють проведення в системі ЦОВВ України з питань ЦЗ регулярних перетворень для наукового обґрунтування шляхів забезпечення стратегічної стабільності ЄДС ЦЗ України.

### **Список літератури.**

1. Кодекс цивільного захисту України від 2 жовт. 2012 р. № 5403-VI. Офіц. вісн. України. 2012. № 89. Ст. 3589.
2. Питання Штабу цивільної оборони України : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 черв. 1992 р. № 356. URL : <http://zakon0.gada.gov.ua/laws/show/356-92-%D0%BF>
3. Про затвердження Положення про Цивільну оборону України : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 трав. 1994 р. № 299. Зібрання постанов Уряду України. 1994. № 9. Ст. 217.
4. Деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій : Указ Президента України від 16 січ. 2013 р. № 20/2013. Офіц. вісн. України. 2013. № 5. Ст. 154.

5. Про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи : Указ Президента України від 28 жовт. 1996 р. № 1005. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1005/96>.
6. Тищенко В. О. Основні тенденції розвитку державної політики у сфері цивільного захисту України. *Науковий вісник академії муніципального управління* : журнал. 2010. Вип. 4. С. 356-366.
7. Про заходи щодо вдосконалення державного управління у сфері пожежної безпеки, захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій : Указ Президента України від 27 січ. 2003 р. № 47/2003. Офіц. вісн. України. 2003. № 5. Ст. 174.
8. Про Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи : Указ Президента України від 10 жовт. 2005 р. № 1430/2005. Офіц. вісн. України. 2005. № 41. Ст. 2599.
9. Про затвердження Положення про Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 листоп. 2006 р. № 1539. Офіц. вісн. України. 2006. № 45. Ст. 2997.
10. Жукова Л. А. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: функціонально-структурний аспект : дис. ... канд. наук держ. упр. : 25.00.02. – механізми державного регулювання. Київ, 2007. 212 с.
11. Садковий В. П., Ромін А. В., Островерх О. О. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: нормативно-правовий аспект : монографія. Харків : ТОВ “Оберіг”, 2013. 190 с.
12. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010. Офіц. вісн. України. 2010. № 94. Ст. 3334.
13. Авер’янова В. Б. Виконавча влада і адміністративне право. Київ : Видавн. дім “Ін Юре”, 2002. 668 с.
14. Питання Державної інспекції техногенної безпеки України : Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 392/2011. Офіц. вісн. України. 2011. № 29. Ст. 1229.
15. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 24 груд. 2012 р. № 726/2012. Офіц. вісн. України. 2012. № 99. Ст. 3998.

#### References.

1. Verkhovna Rada of Ukraine (2012), “The Code of Civil Protection of Ukraine dated 2 October 2012”, Ofits. visn. Ukrainy, vol. 89.
2. Cabinet of Ministers of Ukraine (1992), Resolution “The issue of the Civil Defense Staff of Ukraine”, available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/356-92-%D0%BF> (Accessed 10 Jan 2019).
3. Cabinet of Ministers of Ukraine (1994), Resolution “On Approval of the Regulation on Civil Defense of Ukraine”, Zibrannia postanov Uriadu Ukrainy, vol. 9.
4. President of Ukraine (2013), Decree “Some issues of the State Service of Ukraine on Emergencies”, Ofits. visn. Ukrainy, vol. 5.
5. President of Ukraine (1996), Decree “About the Ministry of Emergencies and Affairs of Population Protection from the Consequences of the Chernobyl Disaster”, available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1005/96> (Accessed 10 Jan 2019).
6. Tyshchenko, V.O. (2010), “Main tendencies of development of the state policy in the field of civil protection of Ukraine”, *Naukovyi visnyk akademii munitsypalnoho upravlinnia*, vol. 4, pp. 356-366.
7. President of Ukraine (2003), Decree “On Measures to Improve Public Administration in the Field of Fire Safety, Protection of Population and Territories from the Consequences of Emergencies”, Ofits. visn. Ukrainy, vol. 5.
8. President of Ukraine (2005), Decree “About the Regulation on the Ministry of Emergencies and Affairs of Population Protection from the Consequences of the Chernobyl Disaster”, Ofits. visn. Ukrainy, vol. 41.
9. Cabinet of Ministers of Ukraine (2006), Resolution “On Approval of the Regulation on the Ministry of Emergencies and Affairs of Population Protection from the Consequences of the Chernobyl Disaster”, Ofits. visn. Ukrainy, vol. 45.
10. Zhukova, L.A. (2007), “Public administration in the field of civil protection in Ukraine: functional and structural aspect”, Abstract of Ph.D. dissertation, Public Administration, Kyiv, Ukraine.
11. Sadkovyi, V.P. Romyn, A.V. and Ostroverkh, O.O. (2013), *Derzhavne upravlinnia u sferi tsyvilnoho zakhystu v Ukraini: normatyvno-pravovyi aspekt [Public administration in the field of civil protection in Ukraine: regulatory and legal aspect]*, TOV “Oberih”, Kharkiv, Ukraine.
12. President of Ukraine (2010), Decree “On optimization of the system of central executive authorities”, Ofits. visn. Ukrainy, vol. 94.
13. Averianova, V.B. (2002), *Vykonavcha vlada i administratyvne pravo [Executive power and administrative law]*, Vydavn. dim “In Yure”, Kyiv, Ukraine.
14. President of Ukraine (2011), Decree “Issues of the State Inspection of Technogenic Safety of Ukraine”, Ofits. visn. Ukrainy, vol. 29.
15. President of Ukraine (2012), Decree “Some measures to optimize the system of central executive authorities”, Ofits. visn. Ukrainy, vol. 99.