

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

*Prikhodko R., PhD in Public Administration, Associate Professor, Deputy Head of the Department of Management and Organization of Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Khar'kiv,  
Yaschenko O., Phd in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Management and Organization of Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Khar'kiv*

## **ОСНОВНІ НАПРЯМКИ І ЗАСОБИ ОПТИМІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ**

### **BASIC MEANS AND DIRECTIONS OF OPTIMIZATION OF STATE MANAGEMENT IN THE SPHERE OF CIVIL DEFENSE**

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

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

*The authors elucidate the basic means and directions of optimization of state management in the sphere of civil defense in Ukraine.*

**Keywords:** *public administration, mechanism of governance, organizational and legal principles of state management in the sphere of civil defense, emergency.*

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

Забезпечення адекватного захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій, гарантованого рівня безпеки особистості, суспільства і держави є одним із найважливіших завдань державної політики у сфері цивільного захисту. Вирішення цієї проблеми неможливе без урахування основних напрямків і засобів оптимізації державного управління у сфері цивільного захисту в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Окремі питання державного управління цивільним захистом (ЦЗ), а також здійснення міжнародного

співробітництва у сфері запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій вивчали А. Басов, В. Комарницький, Т. Циганкова, В. Сапон, А. Берлач, В. Горбулін, В. Гошовська, І. Грицяк, Ю. Глуховенко, В. Доманський, Л. Жукова, О. Могильниченко, В. Назаренко, М. Стеблюк, А. Терент'єва, О. Труш, Г. Федулов, В. Федоренко, В. Шоботов, І. Шпільовий та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У своїх наукових працях дослідники розглядають загальні аспекти теорії забезпечення національної безпеки, попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій, проблеми державного управління в окресленій царині. Але питання використання основних напрямків і засобів оптимізації державного управління у сфері цивільного захисту в Україні потребують перманентного наукового супроводу.

**Постановка завдання.** Метою даної статті є аналіз та узагальнення основних напрямків і засобів оптимізації державного управління у сфері цивільного захисту які потребують перманентного наукового супроводу основних напрямків і засобів оптимізації державного управління у сфері цивільного захисту в Україні., запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій на регіональному рівні.

**Виклад основного матеріалу.** На регіональному рівні фактори, які тягнуть за собою виникнення НС, певним чином мають диференційований характер, у залежності від конкретного регіону. Так, якщо для західних регіонів України характерна перевага НС природного характеру, то для сходу – техногенного. Це обумовлено, у першому випадку, складними природно-геологічними особливостями даного регіону, у другому випадку – високою насиченістю виробничими об'єктами підвищеної небезпеки.

Задля виявлення напрямків оптимізації державного управління у сфері ЦЗ звернемося до концептуалізації поняття «оптимізація». У масовій свідомості з цим терміном асоціюється насамперед покращення якихось умов або функціонування чого-небудь. І, дійсно, у більшості словників поняття „оптимізація (лат. *optimus* – найкращий) – 1) процес вибору найкращого варіанта з можливих; 2) процес приведення системи до найкращого (оптимального стану)” [1, с. 501].

Ситуація в області факторів, що провокують виникнення НС, змінюється стрімко і далеко не завжди в сторону мінімізації ризиків виникнення НС. У зв'язку з цим необхідно постійно коректувати методи забезпечення безпеки. Найбільш ефективним підходом у вирішенні даної проблеми є всебічні наукові дослідження, з метою вироблення практичних рекомендацій в галузі попередження НС, ліквідації наслідків НС і допомоги потерпілим від НС.

Ключовими завданнями наукової діяльності у сфері ЦЗ у 2016 р. стали наступні завдання: удосконалення Єдиної державної системи запобігання і реагування на НС техногенного та природного характеру; наукове забезпечення реалізації завдань та заходів Державної цільової соціальної

програми розвитку ЦЗ; наукове, методологічне забезпечення питань аналізу та оцінки ризиків виникнення НС; розвиток наукової бази для проведення досліджень та випробувань у сфері ЦЗ, створення нормативної і експериментальної бази в галузі пожежної та техногенної безпеки відповідно до вимог міжнародних та європейських стандартів і систем оцінки відповідності продукції вимогам безпеки.

Крім того, наукове забезпечення заходів ЦЗ у 2016 р. зосереджувалося в межах наступних основних напрямків:

- розроблення засад розвитку системи ЦЗ України; наукове забезпечення заходів захисту населення і територій від НС, запобігання та організації реагування у разі їх виникнення;

- наукове обґрунтування шляхів покращення системи забезпечення пожежної безпеки в Україні;

- наукове обґрунтування заходів щодо подолання наслідків Чорнобильської катастрофи;

- фундаментальні та прикладні дослідження у галузі гідрометеорології і моніторингу стану природного середовища, наукове та науково-методичне забезпечення діяльності державної гідрометеорологічної служби;

- збереження культурної спадщини регіонів, постраждалих від техногенних катастроф.

У цілому, стосовно регіонального рівня, науковий супровід захисту населення від НС зосереджується навколо наступних напрямів науково-організаційної діяльності :

- теоретико-методичний напрям – передбачає отримання нової інформації та знань з питань розуміння суті (основи) природно-техногенних явищ та процесів, з урахуванням особливостей регіону, закономірностей розвитку небезпек та загроз, управління ризиками виникнення НС, розробки системи превентивних заходів стосовно попередження НС;

- практичний напрям – включає до свого складу оцінку ступеню захисту конкретного регіону чи об'єкта від НС, моніторинг та прогнозування виникнення НС природного і техногенного характеру та їхніх наслідків, їх розвитку та впливу на населення і територію, удосконалення системи інформаційного забезпечення управління ризиками виникнення НС, систем зв'язку й оповіщення при НС, розвиток системи заходів стосовно підготовки населення у випадку виникнення НС;

- управлінський напрям – передбачає розробку та впровадження елементів законодавчого, нормативно-правового та економічного регулювання на регіональному, місцевому та об'єктовому рівнях.

На сьогоднішній день на передньому плані з'являється проблема попередження НС. Одним з найважливіших факторів, що дозволяють уникнути виникнення НС є підготовка населення і фахівців до дій щодо запобігання та реагування на НС. Ця система існує вже досить давно. Однак, сьогодні вона вимагає модернізації та відновлення для того, щоб вийти на

якісно новий, адаптований до потреб сучасного суспільства, рівень. Цього можна досягти завдяки наступним заходам:

- упровадження в практичну діяльність Порядку здійснення підготовки населення до дій у НС та створення в державі єдиного системного підходу з інформування та навчання населення в сфері ЦЗ;

- визначення мережі територіальних курсів (учбово-методичних центрів) ДСНС України;

- консолідацію зусиль місцевих органів виконавчої влади, ОМС, громадських організацій у напрямку реалізації шляхів удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівних кадрів і фахівців у сфері ЦЗ, збільшення охоплення та підвищення ефективності навчання населення способами захисту від НС природного та техногенного характеру;

- налагодження обов'язкового проходження навчання як необхідної умови атестації всіх керівників і фахівців, на яких поширюється дія законів у сфері ЦЗ, переміщення їх по службі, присвоєння кваліфікаційних категорій, звань тощо.

Своєчасне впровадження цих заходів буде сприяти зменшенню ризику виникнення НС, насамперед, на регіональному рівні, а в разі виникнень дозволити мінімізувати їх наслідки для населення і території, а також значно зменшить економічні негативні наслідки від виникнення НС.

Не менш важливим етапом попередження виникнення НС і мінімізації їх наслідків є створення реєстру потенційних-небезпечних об'єктів регіонального і місцевого рівня. Уже зараз проведена робота по створенню такого реєстру на загальнодержавному рівні. Однак, створення подібної бази на регіональному рівні має так само дуже велике значення. Ті об'єкти, що не були включені до загальнодержавного реєстру через свою невелику потенційну небезпеку для всієї держави, можуть нести в собі підвищений ризик виникнення НС регіонального і місцевого рівня. Це, насамперед, стосується невеликих гідротехнічних споруджень, сховищ отрутохімкатів, невеликих підприємств і т.д. А надалі, необхідно створити загальний реєстр потенційних-небезпечних ділянок на кожному конкретному виробництві, що дозволить здійснювати постійний централізований моніторинг у всьому регіоні і прогнозувати з достатньою точністю ризик виникнення НС.

Важливим аспектом є точна й оперативна обробка даних, отриманих шляхом моніторингу. Для цих цілей необхідне створення регіональних (на рівні області) науково-дослідних лабораторій. У їхні функціональні обов'язки входить збір і обробка даних, отриманих у результаті вивчення природної і техногенної обстановки в даному регіоні. На підставі обробки цих даних, з використанням новітніх методів аналізу, можливе одержання розгорнутої картини положення справ у сфері можливості виникнення НС, що дозволить більш точно прогнозувати виникнення НС.

Це, у свою чергу, дасть можливість керування ризиками виникнення

НС, що зведе їх до мінімально можливих значень. Також, ці підрозділи будуть займатися розробкою методичних і практичних рекомендацій, по діях аварійно-рятувальних служб, у випадку аварії на найбільш небезпечних, з погляду виникнення НС об'єктах. Розробка і застосування подібних рекомендацій, дозволить скоротити час ліквідації наслідків НС і з максимальною ефективністю використовувати наявні сили і засоби. В остаточному підсумку, діяльність подібних науково-дослідних лабораторій дозволить підняти на більш високий рівень прогнозування виникнення НС для кожного даного регіону, більш ефективно використовувати наявні можливості для ліквідації наслідків НС, створити оптимальні матеріальні резерви, мінімізувати економічні утрати від НС. В остаточному підсумку, насамперед, це приведе до зниження потерпілих і мінімізації жертв НС.

В даний час, у зв'язку з розвитком інформаційних технологій, усе більшого значення набуває такий аспект забезпечення безпеки, як інформаційний. Важко переоцінити важливість оперативної передачі інформації, тим більше в сфері ліквідації наслідків НС і допомоги населення, що постраждало в результаті НС. Світовий досвід говорить про те, що швидка і точна передача інформації дозволяє врятувати життя і зберегти здоров'я більшості потерпілих у результаті НС, зменшити руйнівні екологічні й економічні наслідки НС, значно полегшити роботу аварійно-рятувальних підрозділів. В аспекті розглянутої в даному випадку проблематики, на регіональному рівні, було б доцільно створити єдиний регіональний інформаційний центр (на рівні області), у функції якого входило б оперативне інформаційне забезпечення аварійно-рятувальних підрозділів. Цей центр повинний бути зв'язаний з регіональною науково-дослідною лабораторією в єдину інформаційну систему, що дозволить оперативно одержувати необхідні рекомендації практичного характеру, по найбільш ефективній ліквідації наслідків НС. Ця інформація повинна в найкоротший термін бути передана на місце, аварійно-рятувальній бригаді. Для цього ці підрозділи необхідно оснастити мобільними інформаційними комплексами, що включають у себе надійні засоби зв'язку і комп'ютерну техніку.

Пріоритетними на майбутнє вважаються наступні заходи: забезпечення сталого функціонування відомчої цифрової та аналогової телекомунікаційних мереж з метою управління територіальними підрозділами у повсякденній діяльності та під час ліквідації НС; продовження модернізації вузлів зв'язку органів управління ДСНС України та сил ЦЗ, обладнання робочих місць служб ДСНС України необхідними сучасними телекомунікаційними та інформаційно-програмними засобами; дослідна експлуатація та доведення до робочого стану дослідного зразка загальнодержавної автоматизованої системи централізованого оповіщення (Сигнал-ум); введення в дослідну експлуатацію відомчої системи IP-телефонії; впровадження заходів технічного захисту інформації (ТЗІ) у системі ДСНС України власними регіональними лабораторіями спеціальних

досліджень (з ТЗІ) з метою зменшення витрат на проведення цих заходів у ДСНС України [2]. Разом із тим, основною проблемою розвитку системи інформаційного забезпечення у 2016 р., як і у попередні роки, було недостатнє фінансування.

Відповідно, неможливо домогтися ефективного поліпшення положення в сфері забезпечення безпеки населення і територій силами тільки державних структур. Широка участь у рішенні цієї проблеми повинні приймати громадські організації і добровільні формування. Результати спільної роботи з державними структурами в справі ліквідації наслідків НС і допомоги населенню, що постраждало від НС довели необхідність і ефективність поглиблення співробітництва і залучення усе більшої кількості недержавних структур для дій в умовах НС. Для цього органи влади, у тому числі і регіональної, повинні розробити ряд заходів для заохочення і допомоги цим організаціям, забезпеченню їх необхідним устаткуванням, організувати навчання і перепідготовку особового складу.

Задля своєчасного реагування на проблемні, критичні матеріали, планування подальшої роботи з урахуванням думки громадськості, ДСНС України має здійснювати ретельний щоденний моніторинг та аналіз інформаційних матеріалів, що виходять на каналах телебачення, радіо, в газетах та інтернет-виданнях, у тому числі таких, які стосуються центральних і місцевих органів виконавчої влади у сфері запобігання травмуванню та загибелі людей під час НС, організації ЦЗ населення, виконання програм діяльності КМУ.

Виділимо основні напрямки розвитку та удосконалення системи інформаційного забезпечення [2]:

- організація інформаційно-комунікаційного супроводження реалізації соціально-економічних реформ, що входять у сферу компетенції ДСНС України;

- навчання громадян із основних питань ЦЗ через ЗМІ, реалізація єдиної інформаційної політики, що спрямована на інформування населення про діяльність ДСНС України, зменшення кількості НС тощо;

- привернення уваги суспільства, центральних та місцевих органів виконавчої влади, ОМС, громадських об'єднань, керівників підприємств, організацій, установ усіх форм власності до проблеми забезпечення безпеки життєдіяльності громадян;

- запровадження нових форм та методів роботи у галузі взаємодії зі ЗМІ та зв'язків з громадськістю, що спрямовані на зменшення кількості випадків травмувань та загибелі людей внаслідок конкретних видів НС;

- формування позитивного іміджу ДСНС України та популяризація професії рятувальника;

- виховання молоді на прикладах героїчних вчинків наших співгромадян.

Як зазначає Л. Жукова, жодна сфера людської діяльності, зокрема,

державне управління у сфері ЦЗ, що є механізмом забезпечення безпеки життєдіяльності людини, не може ефективно функціонувати без наукового підґрунтя [3]. Разом з тим, успішний розвиток науки неможливо уявити собі без створення науково обґрунтованої термінологічної системи. Відповідно, одним із напрямів удосконалення державного управління у сфері ЦЗ стає створення науково обґрунтованої термінологічної системи.

Слід також зазначити, що ефективність державного управління у сфері ЦЗ неможлива без ефективного управління ризиками. Розглядаючи ЦЗ як систему забезпечення безпеки життєдіяльності населення, можна запропонувати наступну концептуальну модель побудови ефективної системи державного управління у сфері ЦЗ: а) узгодження термінологічної системи безпеки життєдіяльності; б) визначення системи ризиків, розробка концепції управління ризиками; в) створення оптимальної функціональної структури системи забезпечення безпеки життєдіяльності; г) побудова організаційної структури системи ЦЗ [3].

Базовим підґрунтям концепції управління ризиками є концепція безпеки при техногенних, природних, соціологічних і екологічних небезпеках. Тобто, поняття небезпеки, безпеки і ризику є основними фундаментальними поняттями цієї концепції. Безпеку в окресленому контексті можна експлікувати як стан захищеності об'єктів і систем в умовах прийнятного ризику.

Звернемось до визначення ключових принципів і механізмів управління безпекою при впливі антропогенних і природних, соціально-політичних (криміногенних, воєнних, політичних) небезпек, за яких досягалося б оптимальне зростання рівню життя. Насамперед, визначимо критерії безпеки і прийнятності ризику.

Окремим, але надзвичайно вагомим аспектом соціально-економічного розвитку регіону виступає фактор безпечного розвитку. Проблематика безпеки відіграє основні ролі найчастіше внаслідок виникнення якоїсь НС, яка спричинила загибель значної кількості людей, або великий матеріальний чи екологічний збиток. Відповідно, в межах визначення стратегії і напрямів соціально-економічного розвитку питання про критерії безпеки приходить у виділяти у самостійну проблему, навіть, якщо гострота цієї проблеми в певному регіоні не дуже велика.

На думку Г. Ситника, безпека – це існування в умовах прийнятного ризику [4]. У контексті цієї точки зору постає можливість кількісно оцінити рівень безпеки та розробляти методи управління безпекою, встановлюючи тим чи іншим способом рівень прийнятності ризику в даному регіоні та виробляючи заходи щодо його забезпечення.

Слід зазначити, що під прийнятним ризиком мається на увазі “ризик, з яким суспільство в цілому готове миритися заради отримання певних благ у результаті своєї діяльності” [5, с. 293].

Поняття ризику та безпеки є тісно пов'язаними і критерії безпеки

можуть в цьому контексті визначатися як відповідні прийнятні ризики: економічні, екологічні, соціально-психологічні. У цілому, вся ця сукупність прийнятних ризиків повинна забезпечити прийнятність індивідуального ризику для людини в результаті різних антропогенних впливів безпосередньо на людину або через вплив на природне середовище.

Пріоритетним напрямком науково-технічних розробок і державної політики є проблема забезпечення безпеки населення і територій при НС. Важливими компонентами цієї проблеми є питання забезпечення безпеки на територіальному рівні, причому, дослідження територіальних аспектів передбачають аналіз особливості структури джерел небезпеки, оцінку ризиків НС, розробку методів і засобів ліквідації наслідків НС. Для рішення цих завдань на територіальному рівні постає необхідність створення геоінформаційної системи “Безпека регіону”.

У політиці у сфері управління безпекою варто передбачати діяльність у контексті чотирьох основних напрямків: розробка системи визначених цілей політики, критеріїв і показників, які визначають ці цілі; розробка, удосконалення і впровадження методів управління стосовно досягнення проголошених цілей, критеріїв і норм; розробка системи законодавчих актів і державно-територіального управління безпекою населення і довкілля; розробка політики в Україні з поетапного вирішення проблем при трансрегіональних, трансграничних, переносах небезпек і глобальному впливі на природу і населення землі.

Всі означені напрямки тісно переплетені між собою, відповідно, втілення в життя нової політики представляється можливим тільки за умови повної їх узгодженості та реалізації.

До основних принципів забезпечення безпеки населення і навколишнього середовища слід віднести наступні:

– пріоритет створення сприятливого для життя індивіда і суспільства в цілому довкілля у ході соціального розвитку;

– перехід від концепції “абсолютної безпеки” до концепції “прийняттого рівня безпеки” із чітким врахуванням перегляду тези “захищена людина – захищена природа”;

– максимально можливий розвиток і використання як в загальнодержавній, так і в регіональній діяльності з управління методів комплексного аналізу ризику антропогенних і природних небезпек;

– реалізація в регіонах (та на загальнодержавному рівні) такої політики з управління безпекою, яка відповідає їхньому соціально-економічному стану і рівню небезпек;

– встановлення норм природокористування, які забезпечуватимуть задоволення потреб не лише нинішнього, але й майбутніх поколінь;

– розподіл відповідальності з забезпечення безпеки між центральною і регіональною владою з переносом центру ваги на управління безпекою безпосередньо в регіони; ієрархічно обґрунтована (держава, область і т. ін.)



підтримка заходів стосовно ліквідації загрози життю людини і оздоровленню середовища проживання;

- встановлення і реалізація принципу відповідальності за міжрегіональні та міждержавні переноси небезпек;

- дотримання принципів і механізмів управління глобальними небезпеками, що прийняті центральною владою;

- забезпечення правовими і економічними засобами діяльності з управління безпекою, чітке узгодження їх з громадським правом [3].

Задля забезпечення ефективного управління безпекою види небезпечного впливу підрозділяються на чотири категорії :

- екологічний вплив: людська діяльність, а також стихійні природні лиха і катастрофи, в результаті яких змінюється довкілля і внаслідок цього умови існування людини і суспільства;

- техногенний вплив: діяльність техногенних об'єктів, що безпосередньо призводить до зміни стану людини і довкілля;

- природний вплив: природні процеси, що безпосередньо призводять до змін стану людини і довкілля;

- соціальний вплив: соціальні процеси, що призводять до змін стану індивіда і суспільства в цілому.

Введення саме таких визначень є адекватним розподілу наукової, законодавчої та управлінської діяльності, яка склалася у світовій і вітчизняній практиці.

Звернемось до аналізу стратегій управління ризиками, які є фундаментальною науковою проблемою. Найбільш важливими проблемами управління ризиками є [6, с. 129]: стратегічний прогноз розвитку України; актуалізація, оцінка і ранжирування ризиків; соціально-психологічний аналіз українського суспільства з точки зору управління ризиками; оцінка впливу глобалізації на ризики в Україні; розробка високих життєзберігаючих технологій; прогнозування постіндустріальних ризиків; розробка теорії управління ризиками; системний синтез і виробка концепції, доктрини і стратегії управління ризиками в Україні.

На думку Г. Райта, потреби безпеки – це “бажання впевненості, захисту і стабільності у повсякденному житті” [7, с. 13]. Зокрема, з нашої точки зору система ЦЗ покликана забезпечити потреби безпеки.

Задля ефективного виконання цього завдання необхідною умовою виступає класифікація функцій державного управління. Автор пропонує таку модель класифікації державно-управлінських функцій:

- мета-функції (основні), що виникають на пряме замовлення суспільства): оборона; боротьба із злочинністю; правосуддя; дипломатія; ЦЗ та ін.;

- мета-забезпечувальні (командні) функції, що пов'язані зі здійсненням політики управління: дослідження, прогнози і програми; організація служб (проблеми: загальної організації; організації окремих процедур; організації діяльності); контроль: технічний; адміністративний;

зв'язки з громадськістю.

– допоміжні (“горизонтальні”), що виникають із внутрішніх потреб системи: управління персоналом; придбання майна та обладнання; бюджет і бухгалтерський облік; юридичні та пов'язані з судовими позовами; документування.

Звернемось також до аналізу класифікації суто управлінських функцій, які є характерними для всіх видів управління (функції загальноуправлінського характеру) [3]: 1) планування: ухвала стосовно того, які цілі варто переслідувати протягом майбутнього періоду часу і що слід зробити для досягнення цих цілей; 2) організація: класифікація видів діяльності, доручення дій та надання повноважень для виконання цих дій; 3) комплектація кадрами: визначення необхідних людських ресурсів, зокрема, набір на роботу, відбір, підготовка та розвиток людських ресурсів; 4) мотивація: скерування чи спрямування людської поведінки до певної мети; 5) контроль: оцінювання показників і мети, визначення причин відхилень і в разі потреби прийняття заходів для виправлення стану.

З метою створення ефективної системи державного управління необхідною умовою стає оптимальний розподіл вищезазначених державноуправлінських функцій за напрямками діяльності взагалі, за владними рівнями зокрема (оптимальне здійснення централізації та децентралізації), а також оптимальний розподіл функціональних повноважень у середині центрального апарату виконавчої влади.

У наш час у галузі державного управління зростає роль особистості, її відповідальності. Втім, враховуючи великі обсяги інформації, неможливість володіння однією людиною всіма напрямками діяльності навіть в одній зі сфер державного управління, виникає необхідність створення допоміжних експертних консультативно-дорадчих органів (комісій, рад тощо) на всіх владних рівнях.

Отже, першочерговою задачею ДСНС України, як головного органу у системі центральних органів виконавчої влади з питань забезпечення реалізації державної політики у сфері ЦЗ, виступає забезпечення таких напрямів діяльності: швидке реагування на непередбачені обставини (проблеми); урахування нової інформації; своєчасна зміна курсу (функцій і організаційної структури) у середині Міністерства, тобто, гнучкість організації; розробка пропозицій для своєчасного корегування державної політики у сфері ЦЗ; розробка стратегічного і ситуативного планування; виявлення протиріч і прогалин в існуючому законодавстві та розробка пропозицій стосовно їхнього усунення.

В означеному контексті нагальною стає потреба створення при ДСНС України Консультативно-експертного центру (КЕЦ) з проблемних питань у сфері ЦЗ з підпорядкуванням його на сьогоднішньому етапі реформування безпосередньо Міністрові України з питань НС. У структурі Центру варто передбачити посади системного аналітика і штат експертів з відповідних

напрямок. Центр має розуміти проблемні питання (ризик для забезпечення БЖД), аналізувати та оцінювати виявлені ризики, розробляти відповідні заходи для їх попередження (ситуативне і стратегічне планування), готувати проекти рішень Міністра (прийняття рішення) для своєчасної зміни курсу Міністерства і корегування державної політики у сфері ЦЗ.

Основою структурної політики повинні бути принципи спадковості цілей, структурної зміни, перебудови для перспективного і середньострокового періодів і необхідності порівняння і поєднання цих цілей з реальними соціальними та матеріальними обмеженнями. У завданнях структурної політики можуть входити: підтримання ефективних і оптимальних елементів структури при послідовній реорганізації дублюючих елементів організаційної структури; сприяння розвитку інфраструктури управління, необхідної для реалізації структурних змін; забезпечення ефективнішого і економнішого використання ресурсів; збереження найцінніших управлінців; подолання структурних деформацій; підвищення безпеки тощо [8, с. 236].

Ключовими умовами структурних змін виступають: подолання інституціональних перетворень, що сприяють координації дій та зближенню стратегій наявних інститутів державної влади та управління; міжгалузеві зміни; підвищення соціальної стабільності в суспільстві та запобігання зростанню соціальної напруги; гармонійний розвиток державно-управлінських відносин [8, с. 237].

Різні форми державного управління, його найоптимальніші організаційні моделі приречені на невдачу, якщо не буде встановлене раціональне співвідношення між центральними та регіональними органами влади й ОМС. Державне управління має одночасно вирішувати диференційовані та інтеграційні проблеми. Адже ефективність децентралізації прийняття рішень безпосередньо залежить від диференціації інтересів. Причому, соціально-економічна диференціація високорозвиненого суспільства передбачає узгодження інтересів різних верств суспільства в результаті соціального обміну.

Оптимальне співвідношення централізації та децентралізації справляє значний вплив на соціально-політичну поведінку громадян у державі, створюючи тим самим передумови для виникнення та розвитку громадянського суспільства. Раціональне співвідношення централізації та децентралізації в державному управлінні в Україні виступатиме одним із основних чинників досягнення консенсусу в українському суспільстві, успішної реалізації демократичних реформ, входження України як рівноправного партнера до світового співтовариства.

Виконавча влада, маючи власну мету, відрізняється від інших видів влади. Такою метою, насамперед, є управління державою. У цьому контексті, головні цілі виконавчої влади: безпека громадян, суспільства, держави; створення умов для реалізації громадянами і організаціями їх прав та свобод

для вільного політичного, економічного, соціального, духовного життя людей; створення умов, що сприяють благополуччю громадян, суспільства, держави, розвитку економіки держави тощо. Разом з тим, однією з основних умов для здійснення цих завдань держави є її сталий розвиток [9].

Слід зазначити, що одним з механізмів, що забезпечують реальну взаємодію індивіда (або суспільства) і держави є інститут місцевого самоврядування. У цьому контексті В. Лапін зазначає [10, с. 9], що: “державна без інституту місцевого самоврядування нестійка, тривале придушення місцевого самоврядування приводить до криз державності; необхідною умовою стійкого розвитку держави є наявність місцевого самоврядування”. Тобто, право на самоврядування – одне з головних прав, якими повинен володіти громадянин для забезпечення стійкості державного утворення. Відповідно, наявність місцевого самоврядування є необхідною умовою стійкого розвитку держави. Втім, залишається відкритим питання про обсяг повноважень ОМС. На сьогодні не вироблені які-небудь універсальні критерії, які дозволили б здійснити кількісну оцінку “частки місцевого самоврядування” в державі.

Окремі перспективи в цьому відношенні, мабуть, пов'язані із застосуванням принципу субсидіарності, відповідно до якого права і інтереси індивіда мають пріоритет перед правами будь-якої громади, а права та інтереси раніше утвореної і близької до особи спільноти мають певний пріоритет перед правами і інтересами більш великої громади або спільноти вищого рівня. Отже, відповідно до принципу субсидіарності, місцеве співтовариство повинне мати пріоритет по відношенню до регіональних структур і держави. На цій підставі повинна встановлюватися компетенція рівнів управління. Ті питання, які найефективніше (на користь індивіда і місцевої громади) можуть бути вирішені на місцевому рівні, повинні бути віднесені до компетенції місцевої громади.

**Висновки.** Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що в сучасних умовах необхідність застосування нових форм і методів управління в сфері забезпечення безпеки населення і територій набуває першочергове значення, насамперед, на регіональному рівні. Ця необхідність диктується збільшенням кількості загроз, зміною їх якісного складу, необхідністю забезпечити більш високий рівень безпеки населення і територій, мінімізувати негативні наслідки НС, насамперед, в економічному плані.

Застосування нових форм і методів забезпечення безпеки дозволить істотно підвищити рівень забезпечення безпеки, насамперед, на регіональному рівні. Зокрема, маються на увазі наступні форми і методи: науковий підхід до забезпечення безпеки; поліпшення й оптимізація системи підготовки населення і фахівців до дій при НС; створення регіональних баз даних потенційно-небезпечних об'єктів; удосконалення системи моніторингу й обробки даних про загрозу виникнення НС; застосування новітніх систем зв'язку й обробки інформації, у поєднанні зі

створенням нової системи оповіщення й інформування населення; більш широке залучення суспільних і громадянських організацій, добровільних формувань до ліквідації наслідків НС і профілактичній роботі; ефективно управління ризиками; оптимальний розподіл державно-управлінських функцій за напрямками діяльності. Витрати, необхідні для реалізації цього комплексу заходів, окупляться помітним зниженням числа НС.

### Список використаних джерел

1. Скопненко О. І. Сучасний словник іншомовних слів : Близько 20 тис. слів і словосполучень / [Уклали : О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк]. – К. : Довіра, 2006. – 789 с. – (Словники України).
2. Інформаційне забезпечення з питань цивільного захисту [Електронний ресурс] // Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2016 році. – Режим доступу: <http://www.mns.gov.ua/files/prognoz/report/2016/2016.pdf>.
3. Жукова Л. А. Державне управління у сфері цивільного захисту в Україні: функціонально-структурний аспект : дис. ... кандидата наук з держ. упр. : 25.00.02 / Лілія Анатоліївна Жукова. – К., 2007. – 212 с.
4. Ситник Г. П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика : дис. ... доктора наук з держ. упр. : 25.00.01 / Григорій Петрович Ситник. – К., 2004. – 429 с.
5. Жукова Л. А. Концептуальні принципи державного управління регіональною безпекою / Л. А. Жукова // Зб. наук. пр. НАДУ ; [за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева]. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – Вип. 2. – С. 292–301.
6. Жукова Л. А. Основні стратегічні напрямки державного управління ризиками / Л. А. Жукова // Зб. наук. пр. УАДУ ; [за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева]. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – Вип. 2. – С. 120–129.
7. Райт Г. Державне управління / Г. Райт ; [пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколи]. – К. : Основи, 1994. – 191 с.
8. Державне управління в Україні: наукові, правові та організаційні засади : навч. посіб. / [за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка]. – Львів : Вид-во Нац. ун-ту "Львівська політехніка", 2002. – 352 с.
9. Сталий розвиток територіальної громади: управлінський аспект : моногр. / [Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, О. К. Чаплигін та ін. ; за заг. ред. Ю. О. Куца, В. В. Мамонової]. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2008. – 236 с.
10. Лапин В. А. Проблемы и перспективы становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации / В. А. Лапин // Городское управление. – 1998. – № 5. – С. 2–11.

### References

1. Skopnenko, O.I. and Tsymbalyk, T.V. "The Modern Dictionary of Foreign Words." Skopnenko, O.I. and Tsymbalyk, T.V. ed. Kiev: Dovira, 2006. 789. Print.
2. "National report about consisting of technogenic and natural security of Ukraine in 2016 year." *Emergency Service of Ukraine*. N.p., 2017. Web. 30 Mar. 2017. <<http://www.dsns.gov.ua>>.
3. Zhukova, L. *Public Administration in the Sphere of Civil Protection of Population in Ukraine: Functional-structural Aspect*. Diss. National Academy of Public Ad-

ministration, Office of President of Ukraine, 2007. Kiev: NADU, 2007. Print.

4. Sytnik, G.P. *Public Administration in sphere of the provision of Ukraine's national security: theory and practice*. Diss. National Academy of Public Administration, Office of President of Ukraine, 2004. Kiev: NADU, 2004. Print.

5. Zhukova, L. "Conceptual principles of state administration of regional security [Konceptual`ni pryncypy dergavnogo upravlinnja regional`noyu bezpekoju]." *Visnik NADU 2* (2004): 292–301. Print.

6. Zhukova, L. "Main strategic directions of state administration of risks [Osnovni strategichni naprjamky dergavnogo upravlinnja ryzykamy]." *Visnik NADU 2* (2002): 120–129. Print.

7. Rait, G. *The state administration [Dergavnoge upravlinnja]*. Kiev: Osnovy, 1994. Print.

8. *The state administration: scientific, legal and organizational principles [Dergavnoge upravlinnja: naukovi, pravovi ta organizacijni zasady]*. Nignik, N.R. and Olujko, V.M. (ed.). Lviv: Nac.U. "Lvivs`ka politehnika", 2002. Print.

9. Kuts, Yu.O., Mamonova, V.V. and Chaplygin, O.K. *Stable development of territorial community: administrative aspect [Stalyj rozvytok terytorial`noj gromady: upravlins`kyj aspect]*. Kharkiv: Magistr, 2008. Print.

10. Lapin, V.A. "Problems and perspectives of the development local self-management in the Russia Federation [Problemy ta perspektyvy stanovlenija i razvitija mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federaciji]." *Gorodskoe upravlenie 5* (1998): 2–11. Print.